

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEL INDES-COOPERACIÓN  
TÉCNICA DEL GOBIERNO DE  
CANADÁ**

**La construcción del Estado por la  
sociedad civil: La ley de  
Participación Popular de Bolivia y  
el desafío de la democracia local**

**Philip Oxhorn**



Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Diciembre 2001. Serie de Documentos de Trabajo I-20 CAN



Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library

Oxhorn, Philip

La construcción del Estado para la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia  
y el desafío de la democracia local / Philip Oxhorn.

p. cm. (INDES Working paper series; I-20-CAN)  
Includes bibliographical references.

1. Political participation—Bolivia. 2. Civil society-Bolivia. 3. Bolivia. Ley de Participación  
Popular. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social  
Development. II. Title. III. Series

324.72. O448—dc21

2001

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas  
económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el BID.  
Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New  
York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las  
conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo  
Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el  
desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más  
pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial  
del Banco o de sus países miembros.

Agradezco a Sonia Fleury por hacer posible este proyecto y por sus sugerencias para mejorar las versiones iniciales del documento. También quisiera expresar mi reconocimiento a Manuel Contreras por sus valiosos comentarios y ayuda durante mi estadía en Bolivia para realizar el estudio de campo. Por último, la investigación no hubiera sido posible sin la ayuda del personal de la Representación el Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia, de Fernando Calderón en La Paz, y de Roberto Lacerna del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social de Cochabamba. Estamos muy agradecidos al Programa de Cooperación Técnica del Gobierno de Canadá por su apoyo.

## RESUMEN EJECUTIVO

La revolución boliviana de 1952 basada en una movilización global de campesinos y trabajadores principalmente mineros no concluyó en un proceso de estabilidad política. Por el contrario, la revolución contribuyó a dar cabida a un período de inestabilidad política extrema que solamente en años recientes ha podido ser superada.

Una de las razones de la estabilidad política fue la incapacidad del gobierno revolucionario de crear instituciones estatales sólidas, lo cual se reflejó en su debilidad para penetrar en forma efectiva vastas regiones del territorio y en la ausencia de una burocracia moderna, profesionalizada que pudiese resistir la politización y clientelismo excesivos.

Las debilidades institucionales ayudaron indirectamente a la supervivencia de una fuerte cultura indígena que se mantiene a través de una red de literalmente decenas de miles de organizaciones tradicionales, la mayoría de ellas de carácter rural en las que la presencia del Estado, hasta 1994 era mínima o inexistente.

El desarrollo económico nacional ha dejado a la mayoría de los pueblos indígenas a la zaga y los esfuerzos por integrarlos a las estructuras nacionales inevitablemente plantean interrogantes acerca de cómo y de quién determina las condiciones y la forma de esa integración.

Dentro de esta perspectiva se aprueba la Ley de Participación Popular de Bolivia (LPP) que en una primera instancia podría considerarse como un experimento poco realizable a la luz de los complejos problemas que ha aquejado la política boliviana durante buena parte del presente siglo.

Esta descentralización radical del Estado boliviano reorganiza por completo el paisaje político boliviano entorno a 311 gobiernos municipales que en su mayoría no solo eran nuevos sino que se crearon precisamente en lugares que el gobierno había estado manifiestamente ausente. A estos nuevos gobiernos locales se les asignaron importantes recursos económicos mediante la distribución del 20% de los ingresos del gobierno central sobre la base del número de habitantes de cada una de las jurisdicciones municipales. Para el 42% de los bolivianos que vivían en las zonas rurales el Estado había “llegado” en forma dramática y con cantidades inauditas de dinero para ser utilizadas localmente.

De esta manera la LPP ofrecía soluciones institucionales para empezar a atender los numerosos problemas que aquejaban a Bolivia, desde la fortaleza del Estado y la penetración territorial hasta la construcción de una sociedad multiétnica.

El estudio que se presenta a continuación analiza las perspectivas de éxito de la LPP en esta ambiciosa tarea. El razonamiento es que la LPP debe ser vista como el inicio de un proceso de democratización tanto en el ámbito nacional como local, así como el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la reforma de Estado. Al respecto las instituciones de la LPP presentan espacios para la incorporación democrática de los grupos indígenas a la política y sociedad bolivianas permitiéndoles desempeñar un papel positivo en la construcción social de identidades colectivas, culturales y derechos ciudadanos.

Por último si bien la LPP tiene un gran potencial para fortalecer las instituciones estatales y contribuir a la democratización de los partidos políticos, las debilidades institucionales en el

ámbito Estatal como del sistema de partidos políticos presentan los mayores peligros para la continuidad de este proceso. Por lo que se hace necesario abordar estos problemas institucionales independientemente de la LPP.

## INDICE

Introducción.....	1
Estado-Sociedad en Bolivia: una visión general.....	4
La Ley de Participación Popular: evaluación de su impacto y potencial.....	8
Los gobiernos municipales y la amenaza de la política nacional patrimonial.....	15
La OTB y la representación de la sociedad civil.....	17
Los límites de la planificación participativa.....	19
Articulación de la sociedad civil con el gobierno local: el papel de los Comités de Vigilancia.....	22
Grupos indígenas y la lucha por la integración democrática nacional.....	26
Conclusiones: el doble desafío de la democracia local.....	30
Cuadro 1. El impacto de la Ley de Participación Popular.....	33
Anexo 1. De la revolución desde abajo hasta la reforma desde arriba.....	34
Anexo 2. Personas entrevistadas.....	41
Bibliografía.....	43

## INTRODUCCION

Bolivia es un país rico en paradojas, por no decir contradicciones. Fue el segundo país de América Latina en el que ocurrió una revolución iniciada “desde abajo”, basada en una amplia movilización de campesinos y trabajadores (principalmente mineros) en 1952. Sin embargo, a diferencia de las revoluciones de México (1917) y Nicaragua (1979), la revolución boliviana no concluyó en un proceso de estabilidad política<sup>1</sup>. Por el contrario, la revolución contribuyó a dar cabida a un período de inestabilidad política externa, sin parangón en la región, y que solamente en años recientes ha podido ser superado.

Una de las razones de dicha inestabilidad política fue la incapacidad del gobierno revolucionario para crear instituciones estatales sólidas (Huntington, 1968). El Estado boliviano se mantuvo débil en casi todos los aspectos, desde su incapacidad para penetrar en forma efectiva vastas regiones del territorio del país hasta la ausencia de una burocracia moderna profesionalizada, que pudiese resistirse a las influencias corruptoras de la politización y clientelismo excesivos. Desde una perspectiva estrictamente Weberiana, el Estado boliviano continuó siendo problemático durante la mayor parte del presente siglo. Aún las reformas estructurales más profundas del régimen revolucionario, especialmente la reforma agraria y la nacionalización de las minas de estaño que acabaron con la base del poder económico y político de la antigua elite dirigente, reflejaban la debilidad inherente al Estado. Dichas reformas no surgieron a raíz de un esfuerzo deliberado de ingeniería social por parte de una nueva elite triunfadora de gobierno, sino como resultado del reconocimiento por parte del gobierno (algo sorprendido) de lo que en esencia era un *fait accompli* a nivel de la sociedad, al apoderarse los campesinos y mineros armados de las tierras y minas que habían sido la base de su sustento.<sup>2</sup>

Estas debilidades institucionales del Estado también conllevan, por lo menos indirectamente, a la supervivencia de una fuerte cultura indígena entre la mayoría de los bolivianos, que se mantiene a través de una red de literalmente decenas de miles de organizaciones tradicionales. La mayoría de ellas se encuentra en zonas rurales, en las cuales la presencia del Estado era mínima o inexistente hasta 1994. La preservación de una marcada identidad cultural indígena ha venido asociada a un costo muy elevado, instigado a menudo, irónicamente, por el racismo en sus formas insidiosas de pobreza extrema. En efecto, los temas vinculados con la reducción de la pobreza se han convertido en parte inseparable de la etnicidad y uno de los desafíos persistentes que el Estado boliviano ha abordado solamente con vacilaciones y poca efectividad hasta el presente, tal es el caso de la integración nacional.

Al señalar el “costo” de mantener identidades de instituciones étnicas precolombinas fuertes no se pretende implicar que dicha preservación cultural no es extremadamente positiva o que la pobreza fue su consecuencia natural. Solamente se desea recalcar el hecho de que este innegable “éxito” refleja igualmente el grado de amenaza inusitada (por lo menos a la luz de los criterios suramericanos) que la cultura criolla/mestiza representaba, puesto que no había un Estado modernizante con la capacidad de imponerla en las aisladas zonas rurales en las

---

<sup>1</sup> La revolución de Nicaragua concluyó en forma pacífica con elecciones democráticas, cuando el gobierno sandinista aceptó su derrota y se convirtió en el principal partido de oposición.

<sup>2</sup> Clara indicación de ello es el contraste entre la notable velocidad con la cual se distribuyeron las tierras agrícolas en la práctica y el proceso extremadamente lento mediante el cual el Estado legalizó la nueva tenencia de la tierra, problema que todavía no ha sido resuelto completamente. Véase Eckstein. 1982.

cuales vivía la mayoría de los bolivianos. Resulta igualmente importante destacar que la supervivencia de dichas entidades culturales no significa que sean estáticas. Las culturas no sobreviven cientos de años de agresión simplemente por su capacidad de supervivencia para sobrellevar por mucho que se quiera tener una visión romántica al respecto. Su calidad dinámica constituye, sin lugar a dudas un importante factor en su supervivencia, de la misma manera que las luchas por la supervivencia cultural inevitablemente transforman todas las culturas, entre ellas las que tienen elementos criollo/mestizos o indígenas.

El problema reside en que el desarrollo económico nacional ha dejado a la mayoría de los pueblos indígenas a la zaga, y que los esfuerzos por integrarlos a las estructuras nacionales inevitablemente plantean interrogantes acerca del cómo y de quién determina las condiciones de dicha integración. Este tema se planteó en términos contundentes con las reformas agrarias de la revolución, que a menudo han sido interpretadas como un intento fallido por “modernizar” la estructura socioeconómica de Bolivia, forzándola a adoptar valores liberales occidentales. Irónicamente, los reformadores suelen considerar actualmente que las organizaciones tradicionales de la gobernabilidad local constituyen un contrapeso a formas de organización más modernas, tal vez más occidentales, siguiendo líneas funcionales o corporativas cuya influencia se acentuó después de la revolución y son señaladas a menudo como fuente de los numerosos problemas de Bolivia. De cualquier manera, lo que cabe preguntar no es si las culturas indígenas van a participar activamente en la construcción social de identidades culturales –las suyas propias así como la identidad nacional del pueblo boliviano como un todo.

Desde esta perspectiva, la Ley de Participación Popular de Bolivia (LPP) aparece a primera vista como un experimento poco realizable, posiblemente destinado al fracaso a la luz de los problemas complejos y multifacéticos que han aquejado la política boliviana durante una buena parte del presente siglo. Esta descentralización radical del Estado boliviano se promulgó en 1994 mediante enmiendas constitucionales que reorganizaron por completo el paisaje político boliviano en torno a 311 gobiernos municipales que en su mayoría, no sólo eran nuevos, sino que se crearon precisamente en aquellas zonas en las cuales el gobierno había estado manifiestamente ausente. A estos nuevos gobiernos locales también se le asignaron importantes recursos económicos mediante la redistribución de 20 por ciento de los ingresos del gobierno central sobre la base del número de habitantes en cada una de las jurisdicciones municipales, eliminando así la extrema concentración de los recursos estatales a lo largo del eje de las tres ciudades La Paz-Santa Cruz-Cochabamba. Para el 42 por ciento de los bolivianos que vivían en las zonas rurales, el Estado había “llegado” en forma dramática- y con cantidades inauditas de dinero para ser utilizadas localmente.

Para mediados de 1997 fueron reconocidas legalmente más de 16.000 Organizaciones Territoriales de Base (OTB) a fin de asegurar que los nuevos recursos se utilizarían realmente para beneficio de la comunidad (Galindo Soza, 1998:241). Muchas de ellas eran las mismas organizaciones con las que las comunidades indígenas se habían organizado y gobernado tradicionalmente. Las OTB tendrían que establecer las prioridades de la comunidad a través de ejercicios de planificación participativos asociados a la elaboración de un programa operativo anual (POA) en cada municipalidad. Asimismo, las OTB seleccionarían miembros para una nueva institución en cada jurisdicción municipal que estaría encargada de representar los intereses de la comunidad mediante el seguimiento de las actividades del gobierno municipal: los Comités de Vigilancia.

De un solo golpe, la LPP ofrecía soluciones institucionales para empezar a atender los numerosos problemas que aquejaban a Bolivia, desde la fortaleza del Estado y la penetración territorial hasta la construcción de una sociedad multiétnica. Además, la LPP trataba de abordar estos problemas en forma democrática, al nivel local, mediante la participación colectiva de los ciudadanos, colocando así las bases para el control social de la corrupción desenfrenada y la excesiva politización por un sistema de partidos motivados por el afán rentista. Resulta algo paradójico que el Estado intentara tratar los problemas nacionales fundamentales reconstruyendo el sistema político desde la base, recuperando la capacidad de organización de grupos indígenas tradicionales que habían permanecido marginados durante mucho tiempo con el fin de crear un sistema político democrático moderno sólidamente fundamentado en el respeto de los derechos humanos.

El presente estudio intenta analizar las perspectivas de éxito de la LPP en esta ambiciosa tarea. El desafío para la democracia local es alcanzar un nivel de incorporación y desarrollo democráticos a nivel comunitario, donde la gente vive y encara la pobreza en su vida cotidiana, algo que nunca ha existido en Bolivia, y tampoco ha sido muy frecuente en América Latina. Al mismo tiempo, la perspectiva de gobiernos locales dinámicos y democráticos representa un desafío para las instituciones nacionales y los partidos políticos que continúan siendo autoritarios, jerárquicos y excluyentes, y que a menudo persiguen intereses particulares a expensas de los nacionales. Desde una perspectiva teórica comparativa, la experiencia de Bolivia con la LPP ofrece nuevos discernimientos sobre la naturaleza de la sociedad civil, la democracia participativa, y las formas como las instituciones de los gobiernos locales y central interactúan para resolver problemas antiguos planteados por la “gobernabilidad” de instituciones democráticas débiles en América Latina.

El razonamiento es que la LPP debe ser vista como el inicio de un proceso de democratización, tanto a nivel nacional como local, así como del fortalecimiento de la sociedad civil mediante la reforma del Estado. Para lograr plenamente su potencial, la sociedad civil debería percibirse desde una perspectiva colectivista que enfatiza la importancia de tener múltiples representantes de organizaciones, independientemente de la base de dichas organizaciones (por ej., territorial o funcional; moderna o tradicional). Especialmente en una sociedad multiétnica como lo es la boliviana, resulta también importante enfatizar el papel que desempeñan las luchas y negociaciones colectivas en la construcción social de los derechos de la ciudadanía de identidades colectivas. Las identidades, al igual que las culturas, no son estáticas, y lo importante es que los actores afectados (o potenciales) no sean excluidos de los procesos dinámicos que determinan su evolución. Como tales, las instituciones de la LPP presentan espacios para la incorporación democrática de los grupos indígenas a la política y sociedad bolivianas, permitiéndoles desempeñar un papel positivo en la construcción social de identidades colectivas, culturas y derechos ciudadanos. Por último, si bien la LPP tiene un gran potencial para fortalecer las instituciones estatales y contribuir a la democratización de los partidos políticos, las debilidades institucionales tanto a nivel del Estado como del sistema de partidos políticos, presentan los mayores peligros para la continuidad de este proceso. Por lo tanto, es necesario abordar estos problemas institucionales independientemente de la LPP.

El estudio se divide en cuatro secciones. En la primera, se presenta una breve visión general de las relaciones Estado-Sociedad en Bolivia, a partir de la revolución de 1952. Seguidamente, en la segunda sección se analiza la evolución de la LPP en la práctica, destacando sus principales logros, limitaciones y desafíos. En la tercera sección se examinan los temas vinculados a los grupos indígenas, otorgando especial atención a la experiencia de

los productores de coca en la región de Chapare. Por último, en las conclusiones, se resumen las enseñanzas teóricas más importantes que se desprenden de la experiencia boliviana con la LPP y se analizan algunas vías que podrían seguirse para contribuir al fortalecimiento de las instituciones del gobierno democrático local y su influencia positiva en la democratización de la política boliviana en forma general.

### **Estado-Sociedad en Bolivia: una visión general<sup>3</sup>**

Para una comprensión cabal de los desafíos de la democracia local en Bolivia, es importante desarrollar primero una perspectiva teórica apropiada acerca de la sociedad civil. Es al nivel local que la sociedad civil suele ser más activa a medida que la gente se organiza para enfrentar los problemas que surgen en su vida cotidiana. La lógica que subyace a la LPP radica en captar el dinamismo histórico de la sociedad civil a este nivel con el fin de fortalecer un Estado débil y a la vez excesivamente centralizado y, en última instancia, la democracia. Esta misma lógica hace hincapié también en la ambigüedad de la relación entre la sociedad civil y el Estado: la primera está inevitablemente interrelacionada con la política democrática, lo cual requiere un elevado nivel de autonomía de la sociedad civil; sin embargo la contribución de la misma a la democratización dependerá del impacto que tenga en el Estado.

Para analizar la relación existente entre la sociedad civil, el Estado y la democracia, definimos la sociedad civil como “un rico tejido social formado por una multiplicidad de unidades basadas en lo territorial y lo funcional”. La fortaleza de la sociedad civil se mide en función de la coexistencia pacífica entre dichas unidades y de su capacidad colectiva para simultáneamente resistir subordinarse al Estado y exigir su inclusión en las estructuras políticas nacionales (Oxhorn, 1995:251-52). Si bien la dinámica dual de resistencia a la subordinación al Estado y exigencia a la inclusión política puede permanecer latente en las democracias occidentales consolidadas, esta dinámica es esencial para comprender la naturaleza de la democracia en América Latina precisamente porque es mucho más problemática. Fue crítica para el éxito de transiciones democráticas recientes (Foweraker y Landman, 1997; O’Donnell y Schmitter, 1986). Sin embargo, resulta paradójico que la debilidad de esta dinámica, después de la instauración de regímenes democráticos, es la que ha contribuido a muchas deficiencias democráticas desde el punto de vista de los derechos universales de los ciudadanos, de la justicia social, y, en última instancia, de la ausencia de consolidación democrática en la mayoría de los países de la región (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998a; Agüero y Stark, 1998; Oxhorn, próximamente).

Desde esta perspectiva, las sociedades civiles “fuertes” representarían la capacidad de la mayoría para lograr una proyección política de sus intereses a través de organizaciones autónomas. Ellas se componen de organizaciones con base tanto territorial como funcional. En efecto, la multiplicidad de tipos de organización es tan importante como su cantidad. Esta variedad o diversos tipos de organización es lo que confiere a la sociedad civil su singular característica de “pluralismo social institucionalizado” (Schmitter, 1986:6). Los grupos están basados en una variedad de identidades colectivas o tipos de comunidad. Incluyen comunidades territoriales independientes, identidades funcionales específicas basadas en clases sociales, sectores económicos y profesiones. Los grupos étnicos y lingüísticos así como las diferentes religiones y sectas son también componentes importantes de la sociedad civil. También lo son las agrupaciones por género y por generaciones, y por supuesto

---

<sup>3</sup> Para una discusión más detallada de las relaciones Estado-Sociedad, véase el Anexo 1.

también la multiplicidad de movimientos sociales y asociaciones totalmente voluntarias que se encuentran en todos los países caracterizados por la presencia de una sociedad civil fuerte.

Este ideal” de sociedad civil es especialmente pertinente en el caso de una sociedad multiétnica como la de Bolivia. La gran riqueza de la misma está en contradicción con lo que históricamente ha sido una sociedad civil débil precisamente debido a la manera en la cual diversos grupos organizados se relacionan con esta dinámica dual. Por una parte, existe un gran número de organizaciones, especialmente en las zonas rurales, que han sido marginadas históricamente de los procesos políticos nacionales, a la vez que dichas organizaciones han mostrado recelo frente a las instituciones estatales debido a la amenaza de subordinación que ellas han representado. La fragmentación y el aislamiento se han combinado para limitar no solamente su incorporación real a la política, sino también su deseo de lograrla. La LPP identificó específicamente estas organizaciones para que sirviesen de base para la democratización local (y en última instancia nacional), y éstas son instituciones predominantemente indígenas con base territorial.

Por otra parte, la sociedad civil en Bolivia ha estado dominada históricamente por cuerpos de base funcional o corporativa, incluyendo los poderosos comités cívicos y un movimiento laboral radicalizado. Estas organizaciones han estado asociadas con muchos de los peores abusos del poder político en Bolivia al dedicarse a la satisfacción de estrechos intereses particulares que a menudo resultan en una actitud excesivamente rentista (corrupción y despilfarro), clientelismo y autoritarismo. Sea como fuere que la LPP haya tenido o no la intención de desplazar completamente a los grupos funcionales, estaba claramente orientada a conferir mayor poder a los grupos de base territorial como una manera de mitigar la excesiva influencia de los primeros (y sus perniciosas consecuencias) en el sistema político boliviano.

El último punto hace hincapié en el motivo por el cual las sociedades civiles se caracterizan por la multiplicidad de tipos de organizaciones. Sencillamente, dicha multiplicidad garantiza que ningún tipo de organización o grupo en particular pueda dominar la política y la sociedad por completo. La sociedad civil representa fundamentalmente la dispersión relativa de las fuentes del poder dentro de una sociedad, y una fuente importante de dicha dispersión es la organización (especialmente en economías de mercado como las de América Latina, que tienden a concentrar los recursos económicos en grupos relativamente reducidos de personas privilegiadas). No sólo la multiplicidad de formas de organización *per se* contribuye a una mayor dispersión del poder dentro de las sociedades, sino que los actores específicos inevitablemente requieren formas de organización diferentes- un hecho reconocido explícitamente por la LPP en relación con los grupos indígenas. Pero hay otros grupos en situación desventajosa –entre ellos el de las mujeres- que posiblemente requieren organizaciones funcionales.

Por último, es importante enfatizar que no existe ningún elemento intrínseco en las organizaciones ya sean territoriales o funcionales que las haga inherentemente “buenas” o “malas” para promover la democratización. En gran medida, la naturaleza de las instituciones estatales es lo que determinará si la actividad organizativa en la sociedad civil reforzará el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo, o si conducirá a procesos más democráticos de responsabilización y a la búsqueda del interés público (a diferencia del privado). Inevitablemente los Estados estructuran oportunidades de incentivos para diferentes tipos de acción colectiva (Stocpol, 1985). Los Estados también han desempeñado un papel decisivo en el fortalecimiento o inclusive en la creación de actores colectivos importantes en la sociedad civil. El tipo de conducta estrecha que solo busca rentas, asociado

a menudo con los grupos de actores basados en la funcionalidad en Bolivia suele ser una consecuencia de instituciones estatales extremadamente débiles y politizadas (Karl, 1997; Chalmers, 1977). Esto es especialmente importante para comprender la LPP, teniendo en cuenta que se trata de un intento explícito para superar la debilidad institucional del Estado. Sin embargo, el peligro radica en que los problemas a nivel central del aparato estatal distorsionarán tanto las nuevas instituciones democráticas locales como la naturaleza de sus vínculos con la sociedad civil. En otras palabras, los obstáculos que la politización de corte partidista, la corrupción y otras tendencias autoritarias pueden interponer a la democracia local tienen una efectividad igual, o tal vez mayor, que la de la capacidad de las instituciones democráticas locales para lograr la democratización efectiva de las estructuras del Estado nacional y de los partidos políticos.

La revolución de 1952 constituye el punto de partida para comprender las relaciones modernas entre el Estado y la sociedad en Bolivia. Entre los efectos de la revolución figuran, la nacionalización de las principales minas de estaño y una vasta reforma agraria. En su conjunto, estas reformas transformaron por completo el paisaje social y político mediante la eliminación de la base económica de la oligarquía de terratenientes y elites de la minería del país. Sin embargo, es importante recalcar que ambas reformas fueron en gran medida el resultado de una movilización armada de las bases en zonas tanto urbanas como rurales, dirigida por trabajadores y mineros que conformaron la Central Obrera Boliviana (COB) en 1952, y desempeñaron un papel central en la organización de los campesinos en sindicatos campesinos. Unidos, trabajadores y campesinos organizados (y a menudo armados) presionaron a un gobierno central renuente (Malloy, 1968; Klein, 1969; Eckstein, 1982). El gobernante Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) dependía del continuo apoyo de trabajadores y campesinos para mantenerse en el poder, por lo cual no tenía más opción que ratificar la legalidad de la apropiación de las minas y tierras por aliados importantes que no podía controlar.

Si bien durante la presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1952-56), se destruyó el antiguo orden, el gobierno de MNR no logró erigir nuevas instituciones estatales que pudiesen gobernar el país efectivamente y contribuir a la integración de la sociedad boliviana como un todo cohesionado. El Estado se retiró de gran parte del país rural, mientras que el MNR tuvo que recurrir cada vez más al sistema de prebendas y clientelismos para asegurar el continuo apoyo de los militares y de la clase media. Una mentalidad patrimonial o rentista "... se institucionalizó como estilo de vida pública" aún antes de que Paz Estenssoro dejara el poder con la elección de Hernán Siles en 1956 (Malloy, 1968:215). Bajo el liderazgo de Siles, el gobierno de MNR giró hacia la derecha a medida que inició la reconstrucción de la fortaleza militar y empezó a distanciarse del movimiento laboral organizado, propiciando un acercamiento a los campesinos –beneficiarios de la reforma agraria. Paz Estenssoro fue reelecto Presidente en 1960, pero los esfuerzos del MNR para consolidar su permanencia en el poder fracasaron a la luz de la creciente violencia política y choques con la izquierda. En Noviembre de 1964 forzaron a Paz al exilio.

El golpe de Estado, de 1964 marcó el inicio de décadas de regímenes militares de inestabilidad política. Desde la perspectiva de las relaciones Estado-Sociedad, la revolución dejó un legado multifacético. En el ámbito de la sociedad civil, los *sindicatos campesinos* que se formaron en las etapas iniciales de la revolución han permanecido como forma de organización rural predominante, y evolucionaron hacia un híbrido muy singular que combina el sindicalismo occidental con las prácticas indígenas tradicionales de autogobierno. La COB ha encarado un debilitamiento sostenido en su base social, consecuencia de la severa

crisis económica de la primera mitad de los años ochenta del proceso de reforma económica neoliberal que se inició en 1985, así como de su propia y continua radicalización. Sin embargo, continúa siendo uno de los protagonistas principales en el conflicto patrón de las relaciones Estado-sociedad que han predominado históricamente en Bolivia.

En el ámbito estatal, el vacío dejado por la revolución ha exacerbado los problemas de las estructuras clientelistas, rentistas y autoritarias. Los partidos políticos en especial constituyen un ejemplo extremo del estilo de política patrimonial (Gamara y Malloy, 1995). Esto ha agudizado el deterioro institucional y la inestabilidad política, inclusive durante el período de régimen militar que finalizó solo en 1982. En efecto, en 1985 se restableció por primera vez una semblanza de estabilidad política, cuando Paz Estenssoro regresó a la presidencia para un tercer período. Después de restaurar la estabilidad económica gracias al control de la hiperinflación, el MNR de Paz estableció el Pacto por la Democracia con Acción Democrática y Nacionalista (ADN), un partido político creado por un ex-dictador militar, el General Hugo Bánzer en 1979. El pacto permitió la gobernabilidad efectiva, al garantizar al ejecutivo el apoyo necesario en la legislatura para la aprobación de su programa político, y separar la formulación de la política económica de las presiones rentistas patrimoniales. Presidentes sucesivos reprodujeron el funcionamiento exitoso del pacto. Se logró la estabilidad política, pero al costo de una mayor institucionalización de la modalidad rentista. Esto se debe al hecho de que dichos pactos se han fundado en acuerdos para compartir el acceso a las prebendas y recursos del Estado y no en programas de gobierno o ideologías comunes, relegando “la instancia legislativa al poner el sello oficial a un proceso de formulación de políticas esencialmente autoritario”(Gamara y Malloy, 1995:415). El otro costo ha sido la creciente desconfianza del público hacia los partidos políticos y el gobierno, si bien continúa elevado el apoyo a favor de la democracia política.

La debilidad de los partidos políticos ha contribuido igualmente al creciente realce de los comités cívicos. Estas organizaciones de base funcional han desplazado a los partidos políticos en la articulación y agregación de los intereses regionales, y son los principales supervisores de la actividad del Congreso. También gozan de un alto nivel de legitimidad entre los bolivianos superado únicamente por el de la Iglesia Católica (Gamara y Malloy, 1995:419).

Resulta fácil identificar las consecuencias sociales de instituciones estatales débiles con su dinámica de política patrimonial. Para empezar, si bien la reforma agraria destruyó efectivamente a la oligarquía como clase social, sus efectos a largo plazo en la población rural han sido mucho más ambiguos. El porcentaje de granjas de menos de cinco hectáreas (minifundios que no alcanzan ni siquiera a cubrir una agricultura de subsistencia familiar) tuvo una variación apenas marginal desde el 59,3 por ciento de las unidades agrícolas en 1950 a 56,6 por ciento en 1967, y el número de campesinos formado tanto por los campesinos sin tierra como por los dueños de minifundios de hecho se incrementó después de una reducción inicial resultante de las reformas agrarias (Eckstein, 1982:54, 58). En términos generales, algo más de 70 por ciento de los bolivianos vivían en condiciones de pobreza en 1992, con una sorprendente tasa de pobreza de 95 por ciento en zonas rurales (Grupos de Trabajo del Diálogo Nacional, 1998:13-14). No resulta sorprendente que estos niveles de pobreza coloquen a Bolivia entre los países más pobres del mundo en el marco de la escala de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ligeramente por encima de Haití, Honduras y Nicaragua en este hemisferio. En las zonas rurales, el nivel de desarrollo se asemeja más al de África del sur del Sahara.

## **La Ley de Participación Popular: evaluación de su impacto y potencial**

La LPP representa un esfuerzo vigoroso, innovador y extremadamente creativo para abordar todos estos problemas estructurales en forma democrática. Sea cual fuere el patrón de medida, los cambios que introdujo fueron realmente monumentales. (Véase el Cuadro 1 y Gray-Molina, 1998:4). En su conjunto, consistieron en una singular combinación de la descentralización del Estado y de la democracia participativa diseñadas para abordar los problemas del desarrollo institucional, de la política rentista y de la integración nacional en forma directa, a partir de las bases. Con la LPP, se colocó a todo el país bajo la jurisdicción de los 311 gobiernos municipales, entre ellos 187 nuevos, que cubrían casi las dos terceras partes del territorio nacional. En el marco de un esfuerzo masivo de descentralización, se asignó a estos gobiernos municipales la responsabilidad de administrar los servicios de salud, educación e infraestructura, así como otras áreas de inversión social. Para financiar el costo de estas nuevas responsabilidades, se creó un nuevo modelo de distribución de ingresos, el de la coparticipación. El Estado duplicó el porcentaje de sus ingresos destinado a ser compartido con los gobiernos municipales llevándolo a 20 por ciento, y la distribución se hizo exclusivamente sobre una base per capita. De ello resultó una ganancia imprevista tanto para los nuevos gobiernos municipales como también para muchos de los antiguos. Antes de este cambio, solamente 61 gobiernos municipales recibían una participación del ingreso estatal, y el 90 por ciento del mismo se asignaba a las tres ciudades de mayor tamaño –La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. De allí en adelante, se destinó la mitad de los fondos a los distritos rurales. La participación de los gobiernos municipales en el gasto de inversión pública se incrementó del 11 al 39 por ciento, la inversión social total se duplicó y la inversión en educación se triplicó.

Esta dramática descentralización se combinó con un modelo singular e innovador para la democratización de los gobiernos locales. Cada uno de los gobiernos municipales debería de estar regido por un consejo municipal y un alcalde resultante de elección popular. Se creó una nueva institución del comité de vigilancia (CV) para que actuase como el principal enlace entre las decenas de miles de OTB que fueron legal y legítimamente reconocidas a partir de ese momento. La OTB, que en las zonas rurales incluían las organizaciones indígenas fueron consideradas como representantes auténticas de los intereses de la sociedad civil boliviana, pudiendo elegir a los miembros de los CV para articular y representar sus prioridades en los nuevos procesos de planificación participativa que debían llevarse a cabo en cada una de las jurisdicciones municipales. Los CV también tenían que servir como mecanismo para ejercer el control social de la porción de los presupuestos municipales financiados mediante la coparticipación. De esta manera, la reforma se proponía garantizar la responsabilización de cuentas y transparencias por parte del gobierno mediante la creación de una forma de democracia híbrida, en la que se incorporaban tradiciones occidentales de democracia representativa y tradiciones locales, indígenas de autogobierno de la comunidad –“libertad individual y simbiosis comunitaria” (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997:10). El objetivo de la LPP, en palabras del vicepresidente de ese momento Víctor Hugo Cárdenas- uno de los dirigentes políticos más destacados de ascendencia indígena en América Latina –era el de “municipalizar sin homogeneizar la representación social” (Cárdenas, 1997:24). A diferencia de políticas estatales pasadas de integración social que eran consideradas excesivamente occidentalizadoras, inclusive las reformas agrarias de la revolución de 1952, la integración se lograría ahora a través de la aceptación de la diferencia (Arias y Molina, 1997). También se reconoció el problema planteado por las desigualdades de género, y la LPP tenía como uno de sus objetivos específicos asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En pocas palabras, como lo expresó el entonces

presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1997:20) al presentar la LPP ante el Parlamento “de esta manera, se acabará tanto la exclusión de las grandes mayorías nacionales como el despilfarro de lo poco que tenemos”.

En forma algo paradójica, en un cierto nivel, era inevitable el éxito de la LPP. Para el 42 por ciento de la población que vivía en zonas rurales, el Estado no solamente “llegó” por primera vez en décadas o más tiempo, sino que llegó con recursos sin precedentes. A pesar del gran escepticismo inicial, que en muchos casos se expresó en franca oposición por parte de los probables beneficiarios de la ley debido a interpretaciones erróneas y a una campaña efectiva contra las “leyes malditas” por parte de los opositores al gobierno, cinco años después de su promulgación, existe la convicción mayoritaria de que el pueblo boliviano ha aceptado la LPP y por lo tanto, los cambios que ha introducido son irreversibles.<sup>4</sup>

La clave de este éxito reside sin duda en los recursos aportados por la coparticipación, y de diversas maneras, éste es el principal cambio aportado por la LPP. En su calidad de autor intelectual de la LPP y primer Secretario Nacional de Participación Popular, Carlos Hugo Molina, explicó “el éxito fundamental para la consolidación de la participación popular fue la disponibilidad de recursos. La gente vinculó la participación popular directamente con los recursos”(entrevista personal, Santa Cruz, 7/15/99). Cuatro meses después de la promulgación de la ley, especialmente en las zonas rurales, habían llegado más recursos que los equivalentes al total combinado de los tres años anteriores, y, en muchos casos, era la primera vez que recibían algún tipo de recursos del Estado. De hecho, según lo expresado por Molina, un aspecto esencial de la campaña del gobierno en la obtención de apoyo para las nuevas instituciones consistió en dar a conocer públicamente la cantidad de dinero que estaba llegando a los gobiernos locales, para que la gente tuviera un incentivo para empezar a ejercer un cierto nivel de control sobre su gasto. En comentario del senador de ADN, Walter Soriano “lo bueno es que el Ministerio de Hacienda tiene que entregar la plata, está haciéndolo tarde, pero lo está haciendo”, aún cuando en los otros aspectos de la LPP no se está llevando a la práctica las expectativas del gobierno anterior, (entrevista personal, La Paz, 7/1/99). Es significativo que una de las razones para la rápida legalización de un número tan elevado de OTB radique en su deseo de tener acceso a estos recursos- y en muchos casos en el deseo de los partidos políticos de institucionalizar aquellas OTB estrechamente vinculadas con ellos (Booth, Clisby y Widmark, 1997: 23-4).

Este papel central de los recursos financieros en la legitimización de la LPP plantea interrogantes importantes en cuanto a la relación entre la sociedad civil y el Estado. Como lo señala la Senadora Erika Brockmann, Presidente del Comité del Senado sobre Participación Popular del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), la tributación era un elemento central para crear un sentimiento de ciudadanía y de responsabilidad en el desarrollo de la democracia occidental, pero está ausente de la LPP (entrevista personal, La Paz, 6/30/99).<sup>5</sup> Además, la distancia existente entre el Estado y la sociedad civil en el pasado ha generado una relación conflictiva entre estas dos instancias que la LPP tendrá que revertir para ser exitosa (Molina, 1997: 33; Ardaya, 1998: 15-17). Habrá mucho que aprender para poder utilizar los espacios democráticos que crea para atender los urgentes problemas

---

<sup>4</sup> Varias de las personas entrevistadas expresaron la opinión de que la prueba de la irreversibilidad de la LPP se encontraba en la imposibilidad del Presidente actual y ex dictador militar, Hugo Bánzer, para realizar enmiendas de consideración a la ley, o incluso hacerla desaparecer por desuso.

<sup>5</sup> Los pueblos indígenas están exonerados del pago de impuestos correspondientes a su tierra aun cuando tengan los recursos para hacerlo. Además, la coparticipación es un mecanismo redistributivo independiente de la base tributaria local.

institucionales y de desarrollo en Bolivia. También requerirá que la sociedad civil pose tanto la capacidad como la voluntad para utilizarlos. Teniendo en cuenta de la estructura social estratificada en Bolivia así como el difundido escepticismo frente a las instituciones estatales, ambas lucen problemáticas. Los problemas crónicos de Bolivia, resultantes del rentismo, harán aún más difícil el desafío planteado a la sociedad civil y al Estado. Más aun, si bien la mayoría de los bolivianos piensan la LPP ha incrementado tanto la representatividad del gobierno local como su eficiencia, más de las dos terceras partes de la misma consideran que nada ha cambiado en cuanto a la reducción de la pobreza y que la capacidad de los gobiernos municipales para superarla sigue siendo la misma (PNUD, 1998: 27, 120). Si los beneficios materiales son la máxima fuente de legitimidad social de la LPP, ésta no podrá considerarse como una ley verdaderamente consolidada o irreversible hasta que cambien dichas percepciones.

Resulta significativo que los creadores de la LPP intentaron deliberadamente evadir el tema del conflicto entre Estado y sociedad civil al basar la LPP en organizaciones territoriales. Las organizaciones de base funcional y o sectorial fueron excluidas explícitamente de la participación en las instituciones creadas por la LPP. La lógica subyacente a esta decisión fue tanto filosófica como basada en las experiencias específicas de Bolivia. Desde el punto de vista filosófico, la LPP representa un esfuerzo por “recuperar el concepto de ciudadano frente al corporativismo” que ha servido tradicionalmente como base para incorporar a las personas al sistema político boliviano (entrevista personal, C.H. Molina, Santa Cruz, 7/15/99). En este sentido, corporativismo se refiere a una dinámica organizativa basada en actividad económica o en intereses de grupo específicos. Las organizaciones de clase tales como el movimiento sindical o los grupos de empleadores son ejemplos clásicos, y otras organizaciones corporativistas incluirían los comités cívicos bolivianos y las organizaciones femeninas- dos tipos de organizaciones no territoriales que están excluidas explícitamente de la LPP. La base corporativista para organizar el sistema político boliviano ha predominado por lo menos desde la revolución de 1952 con su movilización de trabajadores y campesinos en estructuras sindicales. Incluso los partidos políticos están organizados por sectores y no territorialmente, lo cual constituye la norma en las democracias occidentales. (PNUD, 1998: 128).

En muchos aspectos, el corporativismo es la antítesis del modelo pluralista liberal para la organización política sobre la cual está basada la LPP (Schmitter, 1974). Como lo explicó Carlos Hugo Molina:

“Hay muchas veces un excesivo énfasis en la comunidad y en el individuo como miembro de la misma, esta visión puede en definitiva fortalecer la lógica corporativista y muy presente en la sociedad boliviana. Hablar de la ciudadanía implica hablar del sujeto, el cual no solo tiene derechos, sino responsabilidades individuales y públicas. La dimensión de las responsabilidades es importante, pues a las organizaciones o la comunidad no se les puede pedir [sic] responsabilidad, sí al individuo. De la misma manera, la satisfacción es esencialmente individual”(Molina, 1999).

Esta óptica muy occidental de los derechos de ciudadanía y la crítica fundamental que sugiere acerca del corporativismo parece estar en contradicción con la base no occidental de muchas organizaciones tradicionales, y no solamente en Bolivia (Hann y Dunn, 1996), una tensión presente en la LPP que se analizará más adelante. Pero manifiesta lo que ha sido un rasgo

predominante de la política boliviana durante muchas décadas: la falta de responsabilidad y preocupación por los intereses públicos (a diferencia de los personales). La LPP trata de redimir la política reformulándola sobre la base de individuos como miembros de sus comunidades respectivas, definidas exclusivamente en términos de la unidad territorial en la que viven. La distribución per capita de la coparticipación pretende reforzar esta forma de comprender los derechos (entrevista personal, C.H. Molina, Santa Cruz, 7/15/99). Es una óptica de la ciudadanía muy similar a la exposición clásica de T.H. Marshall sobre el tema (1950), quien de igual manera, percibió la evolución de la ciudadanía en los términos de la evolución de los derechos individuales en estrecha correspondencia con el desarrollo económico de Inglaterra.<sup>6</sup>

Esta visión negativa del corporativismo parece corresponder también a experiencias bolivianas recientes. Para muchos prominentes formuladores de política bolivianos, el corporativismo va de la mano con el autoritarismo, la exclusión y el rentismo. (e.g., Cárdenas), 1997: 25; Molina, 1997:35). El corporativismo es visto como algo que crea dependencia de los recursos del Estado y que brinda mayores oportunidades para la corrupción (PNUD, 1998:1115). El dominio del corporativismo implica igualmente que la única manera de crear el espacio para una mayor participación popular radica en reducir la influencia de los actores corporativistas, especialmente los grupos laborales (PNUD, 1998:63; entrevista personal, Molina, Santa Cruz, 7/15/99). En marcado contraste con los estrechos intereses representados por las organizaciones corporativistas, a las comunidades se las considera como mucho más dadas a la inclusión por su propia naturaleza: “las organizaciones corporativistas, gremiales, sectoriales solamente representan un sector de la población. Ellas defienden los intereses de un grupo específico. Las OTB tienen mayor alcance. Muchas veces representan todos los grupos. Es la primera forma de organizar... La junta vecinal representa a todos los que viven allí, independientemente de quienes son” (entrevista personal, Roberto Barbery, Santa Cruz, 7/16/99).<sup>7</sup>

Ya sea intencional o no, una de las consecuencias inmediatas de la LPP fue el debilitamiento de los comités cívicos que habían adquirido importancia creciente como una alternativa al sistema de partidos políticos corruptos en Bolivia.<sup>8</sup> En su calidad de organizaciones sectoriales, los comités cívicos no podían participar formalmente en las nuevas instituciones establecidas por la LPP. Además, con la notoria excepción del comité cívico de Santa Cruz, la prohibición contenida en la LPP relativa al financiamiento municipal de los comités cívicos los condujo a una crisis financiera (PNUD, 1998: 127). Si bien los comités cívicos mantuvieron a menudo vínculos informales, extra-legales con el gobierno local, el foco central de la participación popular y de la supervisión se desplazó hacia las OTB y los CV

---

<sup>6</sup> La LPP fue parte de un conjunto de reformas estatales basadas en el mercado, destinadas a minimizar la intervención del Estado en la economía. Véase Chávez Corrales, 1998. Esas reformas también tuvieron el efecto de debilitar las instituciones corporativistas, especialmente el sector laboral organizado. Si bien muchos autores han sugerido que esas reformas económicas “neoliberales” no estaban en consonancia con los objetivos de la LPP, ciertamente tenían un fundamento filosófico común. Para ampliar el tema de la base liberal individual de la ciudadanía democrática moderna, véase Beiner, 1995 y Gelner, 1994).

<sup>7</sup> Para una visión algo similar de la naturaleza influyente de las comunidades pero centrada en la importancia de los intereses colectivos que crea la vida en comunidades pobres entre sus habitantes como alternativa a una movilización basada en clases, véase Oxhorn, 1998.

<sup>8</sup> Si bien los comités cívicos no coincidían con esta opinión, tanto Carlos Hugo Molina como Roberto Barbery – los dos autores intelectuales más importantes de la LPP- insistían en que las OTB eran más congruentes con su visión de la descentralización democrática y que la LPP estaba específicamente destinada a incrementar su poder sin necesariamente disminuir el de las organizaciones sectoriales.

(entrevistas personales, Alfonso Moreno, Santa Cruz, 7/15/99, y Edgar Montano, Cochabamba, 7/12/99).

Es importante observar que la principal exigencia por la descentralización a partir del seno de la sociedad civil se originó en los comités cívicos. El resto de la sociedad civil permaneció en relativo silencio. Sin embargo, en marcado contraste con la LPP, los comités cívicos destacaron la necesidad de concentrar la descentralización a nivel de la prefectura o del gobierno regional, con elecciones directas para seleccionar gobiernos regionales. Algunos de estos elementos se pusieron en práctica más adelante como parte de una ley de descentralización administrativa separada, la cual creó un gobierno regional híbrido compuesto de un Prefecto seleccionado por el Presidente de la República y por un consejo departamental cuyos miembros son determinados por los gobiernos municipales.

Desde la perspectiva de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la PP fue en muchos aspectos completamente inesperada porque la principal demanda social para estas reformas provino de grupos corporativistas, y éstos fueron excluidos deliberadamente del marco adoptado. Por otra parte, el éxito a largo plazo de la LPP dependía de un sector de la sociedad civil que, además de no haber participado en su elaboración, había desconfiado históricamente de las instituciones del Estado central.<sup>9</sup> Los arquitectos de la nueva política se basaron en supuestos críticos acerca de un sector muy autónomo de la sociedad civil en lo relativo tanto a la buena disposición como a la capacidad de las OTB (especialmente en las zonas rurales) para funcionar en el marco de las nuevas instituciones creadas. Si bien la mayoría de las OTB no tenían relaciones conflictivas con el Estado, con la excepción parcial de los *sindicatos campesinos*, en general no entablaron una relación significativa con el Estado y su "autonomía", en parte, fue un reflejo directo de su marginalización de procesos políticos y económicos más amplios.<sup>10</sup> Esto es exactamente lo opuesto a un modelo de construcción social de ciudadanía.

En términos más prácticos, esto significó que el gobierno tuvo que promulgar la LPP con un apoyo social reducido o ausente; seguidamente tuvo que ganarse la opinión pública, después que la ley estaba vigente y empezaron a transferirse los recursos a los nuevos gobiernos municipales. Además, el gobierno tuvo que actuar en presencia de una efectiva campaña de oposición contra las "leyes malditas", que logró movilizar una oposición considerable de una variedad de fuentes, entre ellas partidos políticos, organizaciones corporativistas (especialmente del sector laboral organizado) e incluso las organizaciones no-gubernamentales que habían llegado a tener un importante papel al sostener una variedad de formas de organización social dentro de la sociedad civil boliviana. Muchos vieron la LPP como "un regalo... y no sienten que es un derecho"(entrevista personal, José Luis Núñez, La Paz, 7/5/99).

Este enfoque, que posiblemente era necesario para evitar que intereses creados en diversos partidos políticos socavasen la ley, significó también que la tensión entre la visión esencialmente liberal de los derechos de ciudadanía representados en la LPP y las otras visiones contenidas en numerosas OTB solamente podría resolverse efectivamente (si era

---

<sup>9</sup> Un buen ejemplo de ello es que la Secretaría Nacional de Participación Popular tenía que depender de transmisiones de radio de pequeñas comunidades para publicar la nueva ley debido a que las comunidades indígenas no confiaban en las estaciones radio urbanas. Entrevista personal, Gastón Zamora, Santa Cruz, 7/16/99).

<sup>10</sup> Los sindicatos campesinos tampoco fueron reconocidos inicialmente como OTB, lo cual fue fuente de mucha oposición y condujo en última instancia a una modificación de la ley.

posible resolverla) después que la ley entró en vigencia. Si bien era posible que las OTB evolucionaran para llegar finalmente a aceptar esta visión, existía el peligro muy real que las OTB consideraran a la LPP como un intento por imponer una fórmula occidental “homogeneizadora”. Además, por la intensidad de las luchas políticas derivadas de la aplicación de la ley, era posible que las nuevas instituciones no fueran suficientemente flexibles para adaptarse a las visiones alternativas que las OTB podían presentar, con lo cual el anhelado híbrido sería más difícil de lograr que si esos enfoques se hubieran tenido en cuenta con anterioridad –temas que retomaré en el capítulo siguiente. Irónicamente, una ley cuya intención fue lograr la máxima participación ciudadana al nivel local fue diseñada y aplicada por las esferas más elevadas del Estado con pocos aportes de la sociedad civil<sup>11</sup>. Crear aproximadamente 200 jurisdicciones municipales nuevas, fundamentalmente en zonas rurales pobres, es una tarea monumental. La preocupación central de la nueva ley relativa al respecto a las comunidades indígenas y sus organizaciones complicó aún más esta tarea. Varios de los problemas eran de naturaleza técnica, entre ellos la profunda carencia de aptitudes necesarias para manejar gobiernos municipales efectivos (y el desafío concomitante de disuadir a las personas con la capacidad para que fuesen a vivir en comunidades rurales aisladas), los desafíos administrativos creados por la dispersión de la población y la escala de jurisdicciones municipales rurales, al igual que niveles muy bajos de inscripción de votantes. Dichos problemas (al igual que otros de índole más política) han sido tratados en varios estudios detallados (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997; Unidad de Investigación y Análisis, 1998a; Booth, Clisby y Widmark, 1997) y exceden el alcance de presente estudio.

Uno de los problemas de naturaleza técnica y política fue la definición de los límites de las jurisdicciones, especialmente en zonas con población indígenas extensas. Decidir cuál es la autoridad municipal apropiada para comunidades específicas, identificar los “distritos indígenas” dentro de las jurisdicciones municipales y problemas más generales de la división administrativa de enormes extensiones de territorios, frecuentemente de baja densidad de población, siempre resulta problemático. En particular, existe el peligro de debilitar el poder de las comunidades, entre ellas a las étnicas, mediante una atomización y fragmentación excesivas. El meollo del problema radica en la ausencia de fórmulas uniformes que puedan ser aplicadas de manera objetiva. Ni siquiera puede suponerse, por ejemplo, que una jurisdicción determinada con una población indígena de gran tamaño tuviera el deseo de ser designada distrito indígena, a pesar de los beneficios que dicha asignación pudiera implicar en conformidad con la LPP (Ayo, 1998). La única solución viable para este tipo de problemas jurisdiccionales, debe resultar de negociaciones entre las comunidades afectadas y las autoridades gubernamentales apropiadas. En otras palabras, es un ejemplo muy específico de la construcción social de la ciudadanía. Por lo tanto, su resolución será dirimida por los diversos factores políticos a ser debatidos en lo que sigue: el impacto de la dinámica patrimonial de la política nacional en los gobiernos municipales, la capacidad de las OTB para representar a los diversos grupos de la sociedad civil, el éxito de la planificación participativa y la efectividad de los CV en su calidad de interlocutor primario entre la sociedad civil organizada sobre una base territorial, y las instituciones estatales locales.

Antes de referirnos a cada uno de estos cuatro factores, es importante reconocer que el éxito de la LPP en cuanto a la generación de gobernabilidad al nivel local y de participación ciudadana efectiva ha variado considerablemente entre las diferentes municipalidades. Resulta sorprendente que la fortaleza previa de la OTB existentes no parece ser un factor al

---

<sup>11</sup> En particular, el Presidente desempeñó un papel central durante todo el proceso.

respecto (entrevista personal, Iván Arias, La Paz, 7/6/99). Mayor peso tuvo la dinámica socio-política pre-existente (Rojas y Thévoz, 1998; Unidad de Investigación y Análisis, 1998b; Thévoz y Velasco, 1998; entrevistas personales con Iván Arias, La Paz, 7/6/99, y Armando Ortuño, La Paz, 6/29/99). En las comunidades en las que había una dinámica de confrontación, el impacto de la LPP fue mínimo y no hizo más que exacerbar las tendencias preexistentes formando una especie de círculo vicioso.<sup>12</sup> Por el contrario, en aquellos casos en los que la dinámica preexistente era de concertación, el resultado fue el de un círculo más virtuoso en el cual las instituciones y recursos asociados con la LPP contribuyeron a un marcado aumento en materia de democracia local y desarrollo. Rojas y Thévoz (1988:20) concluyeron, “es la LPP, y con ella todas las entidades encargadas de apoyar su implementación, la que se encuentra en situación de dependencia frente a estas dinámicas municipales y no a la inversa.” Oscar Coca (entrevista personal, Cochabamba, 7/13/99) llegó a sugerir que, en este sentido, “la participación popular no es nada nueva. Es la legitimación de algo que ya existió.” Fue tan fuerte esta influencia que llegó incluso a mitigar las consecuencias negativas de la llegada de la competencia entre partidos políticos en aquellas comunidades en las que la concertación existía antes de la LPP.

Resulta sorprendente, sin embargo, que no se haya realizado un estudio sistemático para tratar de comprender las fuentes de esta dinámica política, preexistente y sin embargo poderosa (entrevista personal, Fernando Calderón, La Paz, 6/29/99). Aunque un estudio de esa naturaleza excede el alcance del presente trabajo, una explicación posible podría resultar del análisis sobre el impacto diferenciado de las luchas locales relacionadas con la revolución de 1952. Como se ha sugerido, la revolución reveló instituciones centrales muy débiles en las cuales las comunidades locales actuaban con bastante autonomía del Estado, de los partidos políticos e inclusive de las cúpulas de organizaciones laborales y campesinas a nivel nacional. Este “vacío” en el centro se llenó de diferentes maneras y niveles en función de una serie de factores que revelaban la naturaleza preexistente de la economía, la fortaleza de diversos actores locales, e inclusive la relativa fortaleza o debilidad de los vínculos entre los actores locales y las instituciones centrales. De cualquier manera, esto sugiere la posible existencia de profundas limitaciones a la capacidad para que reformas institucionales como las contenidas en la LPP puedan generar el cambio social, especialmente en aquellas áreas en las que las relaciones sociales y políticas pre-existentes son contrarias a la base de consenso implícita en el ideal de participación democrática de la LPP.

También es importante señalar que la LPP tuvo muy poco impacto práctico en las zonas urbanas. Por ejemplo, el 80 por ciento de la OTB reconocidas para finales de 1995 se encontraban en zonas rurales (Booth, Clisby y Widmark, 1997: 24). Asimismo, una encuesta nacional de cultura y política boliviana concluyó que la gente en pueblos pequeños y zonas tenía una probabilidad 2,5 a 3 veces mayor de participar que las personas en ciudades con una población superior a 20.000 habitantes (Seligson, 1998:14). Un estudio global de la LPP optó por no incluir a las zonas urbanas (Booth, Clisby y Widmark, 1997). Esto refleja en parte las políticas del gobierno central de concentrarse en las zonas rurales. Pero más importante aún es el hecho de que la LPP ha tenido el mayor impacto en aquellos lugares en los cuales ha habido una gran ausencia del Estado, y como resultado ha habido también una notable ausencia de actividad de los partidos políticos. La aplicación de la LPP es más exitosa en los lugares en los cuales existe un vacío institucional que debe ser llenado, aprovechando organizaciones pre-existentes y con los cuantiosos fondos de la coparticipación a su disposición. A la inversa las ciudades de mayor tamaño, se caracterizan a su vez, por “la

---

<sup>12</sup> Una excepción importante es la de la región de siembra de coca – Chapare, a la que me referiré en el capítulo siguiente.

persistencia de prácticas y costumbres de representación corporativas en las principales instituciones y organizaciones” y esta es una de las principales razones que explican el menor nivel de participación política (Molina, 1999). Las ciudades más grandes también disponen de importantes fuentes de ingreso independientemente de los fondos de la coparticipación, con lo cual se debilita también el incentivo a la participación. Esto refleja una lógica subyacente en la LPP; “reconciliar al Estado formal con el Estado real” (Barbery, 1997: 56). Para bien o para mal, la realidad es que el “Estado formal” en zonas urbanas, a pesar de la corrupción y el debilitamiento resultantes de la naturaleza rentista y patrimonial de los partidos políticos, sigue siendo un obstáculo demasiado sólido para ser desplazado fácilmente por las reformas de la LPP. El desafío para la democracia local en zonas rurales consiste en resistirse a estas mismas tendencias, y en transformar el Estado formal en el proceso.

### **Los gobiernos municipales y la amenaza de la política nacional patrimonial**

La contradicción entre los procesos políticos en el ámbito nacional con su carga de corrupción, ineficiencia y extremos partidistas y el ideal de la democracia participativa local es muy marcada. La esperanza que anima a la LPP es que el ideal local, si se desarrolla plenamente, impulsará cambios democratizantes ascendentes a través de la estructura estatal. El peligro evidente es que la dirección de la causalidad resulte ser la opuesta, y que sean las tendencias políticas nacionales negativas las que socaven los experimentos democráticos locales. En el mejor de los casos, la política nacional no brindará un modelo especialmente inspirador para una participación civil dinámica, a la vez que la descentralización efectiva y la rendición de cuentas democráticas a nivel local constituyen una amenaza para las prerrogativas de los actores políticos para las elecciones locales –un monopolio que aparece protegido en la constitución nacional y que los partidos políticos se negaron a adoptar una nueva Ley de Partidos Políticos. (*El Diario*, La Paz, 07/28/99).

El papel institucional central que le confiere ésta a los partidos políticos al nivel local sugiere que “...uno de los mayores peligros que encara la participación popular a largo plazo consiste en que aporta solamente una base para la extensión sistemática de los rasgos menos aceptables de la política nacional boliviana que afectan hasta las bases” (Booth, Clisby y Widmark, 1997: 48-49). Esto reviste especial seriedad porque la LPP es un ataque directo al poder e impunidad de los intereses establecidos: “... existe una ‘conspiración’ entre partidos políticos y burocracia en los tres poderes del Estado: Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, donde predominan las concepciones tradicionales elitistas, centralistas, autoritarias y racistas de la política” (Ardaya, 1998: 36). Irónicamente, una manera de debilitar este potencial de la LPP consiste en utilizarla como medio para ampliar las bases partidistas, para que los gobiernos municipales pierdan su autonomía ante la dinámica patrimonial de los partidos políticos. Más aún, los gobiernos locales y otras instituciones creadas por la LPP pueden ser muy vulnerables frente a presiones de esta índole en vista de lo muy reciente de su creación (Vargas, 1998: 39).

Hay evidencia creciente de que la lógica de los partidos políticos tradicionales está socavando el potencial democrático de la LPP (entrevista personal, Armando Ortuño, La Paz, 6/29/99; Vargas (1998; Ardaya, 1998; Booth, Clisby y Widmark, 1997). Al mismo tiempo, las estructuras no democráticas de los partidos permanecen y representan “una poderosa barrera al ingreso de los pobres y desamparados” (Gray-Molina, 1998: 16). En algunos casos, inclusive las ONG que trabajan con gobiernos locales han sido atrapadas por los partidos políticos (Booth, Clisby y Widmark, 1997: 50).

La evidencia de las consecuencias negativas de la penetración de los partidos políticos a nivel local resulta cada vez más obvia: hacia fines de 1997, se congelaron los fondos a ocho gobiernos municipales por irregularidades presupuestarias y 78 fueron investigados por el gobierno central (Gray-Molina, 1998: 6). Las investigaciones, que pueden durar años, también contribuyen a debilitar la confianza del público en las instituciones locales y puede inclusive contribuir a la percepción de impunidad que amenaza la legitimidad de dichas instituciones (entrevista personal, Armando Ortuño, La Paz, 6/29/99); Taller de Expertos, 1999). Por lo menos una encuesta de opinión pública ya ha revelado que la gente en general considera a “las alcaldías como las instancias de mayor corrupción en el país” (Unidad de Investigación y Análisis, 1999: 38).

También ha facilitado la penetración de la política partidista al gobierno local el voto constructivo de censura (Unidad de Investigación y Análisis, 1999; Rojas Ortuste, 1998). Esta medida fue promulgada a través de una enmienda constitucional en 1995, en la que se extendió el período de gobierno del alcalde de dos a cinco años. Después de un año en el cargo, es posible destituir a un alcalde mediante la votación de 3/5 de los miembros del Concejo Municipal. Sin embargo en la práctica, esto equivale a una mayoría simple de consejeros en las 301 municipalidades (95 por ciento) en las cuales hay únicamente cinco o siete consejeros en el Concejo Municipal. De todo esto ha resultado un nivel muy alto de inestabilidad política. En 1996, un año después de las elecciones municipales de 1995, 39 por ciento de los alcaldes fue destituido de sus cargos de esta manera. En 1997, un 39 por ciento perdió sus cargos, de manera que desde 1995 el 80 por ciento de los alcaldes han sido destituidos.<sup>13</sup>

Esto ha tenido el efecto de imponer alianzas políticas nacionales a los gobiernos locales, desplazando frecuentemente a los líderes y/o intereses locales en favor de los intereses nacionales de los partidos políticos (Taller de Expertos, 1999). Sin embargo, la motivación principal “ha respondido fundamentalmente a intereses políticos y prebendas personales” (Unidad de Investigación y Análisis, 1999:42). Como resultado de ello, ha aumentado el escepticismo de la gente hacia los gobiernos locales (entrevista personal, Erika Brockmann, La Paz, 6/30/99), a la vez que los partidos políticos han perdido su propia credibilidad y legitimidad.

Es importante señalar que si bien la proporción de alcaldes indígenas destituidos de sus cargos por el voto constructivo de censura fue básicamente igual a la del promedio nacional, tanto en 1996 como en 1997 hubo una reducción del 10 por ciento en el número de alcaldes indígenas porque no todos los que les sucedieron lo eran. Así, solamente había 66 alcaldes indígenas en 1998, comparado con 79 en 1995. En cuanto a las alcaldesas, siete de las nueve que habían sido elegidas en 1995 habían sido destituidas para 1998, 78 por ciento. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso de los alcaldes indígenas, fueron sustituidas generalmente por mujeres (Unidad de Investigación y Análisis, 1999).

Es importante reiterar que estos problemas no son inevitables. Las elecciones dan oportunidades a las comunidades locales para que traten de imponer sus propios candidatos a los partidos políticos y resulta también en el mejor interés de los partidos considerar la opción de líderes locales respetados para ganar votos.

---

<sup>13</sup> La Constitución contempla que los alcaldes no pueden ser destituidos durante el último año de su período, de manera que en 1998 solamente se reemplazaron 2 alcaldes ante la proximidad de las elecciones municipales en 1999.

Las comunidades también tienen incentivos reales para ejercer presión sobre los partidos para que sean más responsables, en vista de que son ellas (las comunidades) quienes sufren las consecuencias de los fondos congelados de las cuentas municipales y de la inestabilidad política. Irónicamente, desde esta perspectiva, la inestabilidad y la congelación de cuentas también pueden ser positivas si están vinculadas a abusos de poder legítimos –lo cual sin duda ocurre en algunos de los casos- (entrevistas personales, Santa Cruz, con Carlos Hugo Molina, 7/15/99, y Roberto Barbery, 7/16/99). También hay evidencia de que partidos políticos más pequeños, especialmente el Movimiento Bolivia Libre (MBL) han aprendido a valorar la importancia de seleccionar a los candidatos para las elecciones locales que gozan de un alto nivel de apoyo de la comunidad (Unidad de Investigación y Análisis, 1999). Las elecciones municipales de diciembre de 1999 serán un indicador importante de posibles tendencias futuras, teniendo en cuenta que será apenas la segunda vez que se realizaron elecciones municipales durante la vigencia de la LPP, y que las primeras, en 1995, se llevaron a cabo muy al inicio de la aplicación de la LPP.<sup>14</sup> Mucho dependerá también de la capacidad de la sociedad civil para afirmarse frente a los partidos políticos, lo cual estará determinado en gran parte por los otros tres factores políticos que son tema del presente capítulo: las OTB, la planificación participativa y los CV.

### **Las OTB y la representación de la sociedad civil**

Las OTB constituyen el fundamento de la LPP. Al basar los mecanismos de participación más innovadores de la LPP en las OTB (y al excluir explícitamente a las organizaciones corporativistas o sectoriales), los creadores de la ley partían de la suposición de que en las OTB se daban niveles relativamente elevados de participación y de inclusión social.<sup>15</sup> Inicialmente, debido a interpretaciones equivocadas acerca de lo que implicaba la PP y a una desconfianza general en las instituciones estatales, hubo mucha resistencia a la Ley precisamente en aquellas áreas en las que había una historia de organización local (incluidas las zonas mineras y el altiplano). Como contrapartida, la LPP tuvo la mayor aceptación en los lugares en que había poca historia de organizaciones locales, lo cual dificultaba considerablemente el desarrollo de interlocutores para trabajar con los gobiernos municipales (Archondo, 1997: 80).

Como se ha expresado, casi toda esta oposición logró ser superada y decenas de miles de OTB fueron legalizadas rápidamente. Sin embargo, en general no ha habido esfuerzos posteriores para movilizar organizaciones o la participación ciudadana para que la gente se involucre en la política local (Grebe, 1997: 181; Booth, Clisby y Widmark, 1997: 86). Esto es especialmente cierto en relación con los jóvenes. Una encuesta nacional realizada por el PNUD (1998: 117-118) determinó que el 73,7 por ciento de las personas de 21 a 30 años de edad no tenía contacto con organizaciones locales, y esto era especialmente pronunciado entre las mujeres jóvenes.

Un factor que explica este bajo nivel de participación se relaciona con la demografía y las migraciones desde zonas rurales deprimidas (entrevista personal, Ramiro Bocal, Cliza,

---

<sup>14</sup> Algunos de estos factores también se verán mitigados por una probable reforma que limitará la selección de nuevos alcaldes después de un voto de censura a los dos consejeros que habían obtenido el mayor número de votos en la elección precedente. Esto limitará el margen de maniobra de los partidos políticos, así como las ambiciones personales de los propios consejeros. Véase Unidad de Investigación y Análisis, 1999 y Rojas, 1998.

<sup>15</sup> Las OTB representan también el mecanismo mediante el cual tendrían que incorporarse las instituciones tradicionales de gobernabilidad comunitaria al Estado boliviano –aspecto que retomaré en la próxima sección.

7/8/99); entrevista personal, Gonzalo Vargas, Cochabamba, 7/8/99; Booth, Clisby y Widmark, (1997: 76). Como lo explica Ramiro Bocal, “los sindicatos agrarios no se han renovado. Muchos dirigentes se han ido y quedan solamente mujeres y gente vieja. Entonces, cuando adoptaron la LPP, nadie se movió... Los sindicatos fueron prácticamente abandonados.” Esto no ocurrió con organizaciones funcionales importantes, en particular con los comités formados para asegurar la irrigación y el agua potable. Según Bocal, la razón el dinamismo de estos comités reside en que tenían algo concreto que ofrecer a sus integrantes. Los comités exitosos a menudo no se desintegraban una vez cumplidos sus objetivos, y han demostrado la capacidad para desplazarse hacia otras áreas de actividad relacionadas con el desarrollo comunitario.<sup>16</sup> En otros casos, se formaron organizaciones con el fin de canalizar fondos o de trabajar con instituciones estatales, pero sin ninguna conexión real con la sociedad. En vez de ello, estas organizaciones se caracterizaban por ser algo “impuesto, artificial” (Entrevista personal, Ana María Lema, Santa Cruz, 7/15/99).

Estos problemas se agudizan especialmente en las zonas urbanas, en las cuales las juntas vecinales son la principal forma de OTB. El estudio del PNUD (1998: 17) encontró que menos del 30 por ciento de los residentes participaron en ellas, y que de estos participantes, los principales eran hombres mayores de 30 años provenientes de clases socioeconómicas privilegiadas. La influencia de los partidos políticos (PNUD, 1998: 125-6). Esta es una de las razones del limitado impacto de la LPP en las áreas urbanas, como lo explica Archondo (1997: 279):

“... los ideales de la democracia participativa caen por los suelos cuando se conoce de cerca el funcionamiento de la mayoría de las juntas vecinales. En ellas campean todos los vicios vinculados al prebendalismo y al usurpación de la voluntad general. Por eso mismo, las alcaldías consiguen manipular a sus miembros a fin de que los comités de vigilancia resultantes sean meros apéndices del ejecutivo municipal”.

De manera más general, la ausencia de un fundamento social sólido entre muchas OTB las hace especialmente vulnerables a los problemas del patrimonialismo que aquejan a la política boliviana y que la LPP debía mitigar. Desde la perspectiva de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil comendadas anteriormente, la debilidad de la sociedad civil constituye de hecho una fuente primaria de los extremos de auto-interés, sencillamente porque la sociedad civil carece de la capacidad para ofrecer un contrapeso efectivo. Esto puede verse claramente en las conclusiones bastante pesimistas de Vargas (1998:38):

“... dadas las características tradicionales de los actores políticos y sus maneras de hacer gobierno con la mayor concentración de poder posible... está asegurada la supervivencia de las relaciones clientelistas que se expresan en la relación con los líderes de organizaciones de base. Estos líderes se encuentran como prisioneros, puesto que, si quieren legitimar su liderazgo, deben conseguir mejoras para su comunidad; y como la fórmula establecida por la autoridad pasa por la negociación de favores, se ha generado una compostura obligada que los constriñe.... Habría que pensar que [la participación] tiene que ver más bien con la racionalidad política,

---

<sup>16</sup> El ejemplo específico citado por Bocal fue el de un comité para agua potable, uno de los dos que lograron emprender con éxito proyectos hídricos con recursos del gobierno municipal de Cliza después de que les fuera negada la financiación del Fondo de Inversión Social del gobierno central. El comité organizó otras actividades, entre ellas un comité que ha iniciado la construcción de una nueva escuela.

puesto que una voluntad más fuerte (la de las autoridades, por el poder que se les reconoce) siempre ha de imponerse a la débil. Esta debilidad política dificulta la posibilidad de que la gestión sea o por lo menos vaya adquiriendo tintes más democráticos”.

### **Los límites de la planificación participativa**

Los problemas de instituciones estatales débiles y de la pobreza extrema se combinan para hacer más complejo el desafío de la planificación participativa exitosa. El efecto más inmediato de la pobreza extrema es el de crear una asimetría en la asignación de los recursos, a desviar los fondos de la coparticipación desde proyectos productivos que podrían crear empleo y fuentes adicionales de ingreso municipal hacia gastos sociales para atender las necesidades más inmediatas de la comunidad (Archondo, 1997; PNUD, 1998; Booth, Clisby y Widmark, 1997; Gray-Molina, 1998). Por ejemplo, un estudio mostró que 67 por ciento de los recursos en 27 municipalidades se utilizó para el gasto social (salud, educación y vivienda) y solamente 7,5 por ciento se asignó a inversiones productivas. El resto se invirtió en transporte y comercialización. Como concluye Archondo, (1997: 276-7), “Por esa vía el municipio no podrá convertirse en un motor productivo, ni tendrá una política de ingresos o empleo...”

Desde la perspectiva de los pobres, podría producirse una compensación entre atender necesidades inmediatas y la planificación estratégica a largo plazo, y ellos “van por la vía fácil” (entrevista personal, Erika Brockmann, La Paz, 6/40/99). Esta tendencia está exacerbada por otros factores, entre ellos el simbolismo y la visibilidad de construir plazas o parques, a igual que el hecho de que dichas inversiones son de más fácil realización (entrevista personal, Carmen Barragán, La Paz, 7/4/99; Archondo, 1997). Barragán señaló que altos niveles de inestabilidad política ofrecen pocos incentivos a los alcaldes para que emprendan una planificación estratégica a largo plazo, recientemente, el PNUD (1998: 61) concluyó que la falta de recursos municipales también es un impedimento para el cambio

Un problema vinculado es que la “participación” de las OTB generalmente se limitó a determinar prioridades en materia de gastos y a plantear exigencias y no a participar realmente en el proceso de planificación (Archondo, 1997; Vargas, 1998; Booth, Clisby y Widmark, 1997). Esto se debió en parte a la naturaleza de propio proceso de planificación, que no fue diseñado para recibir aportes más activos de la sociedad civil, especialmente en vista de las limitaciones de tiempo de los procesos anuales de elaboración de presupuestos. Pero refleja igualmente patrones previos de una relación más paternalista y a veces más conflictiva entre el Estado y la sociedad civil en la cual dicha sociedad esperaba que el Estado resolviera sus problemas. Como lo señala Thomas Reilly del Programa Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana del USAID, está aún por ocurrir una “transición de protesta a propuesta”, haciendo referencia específica al período de régimen militar (entrevista personal, La Paz, 7/1/99).

La notable ausencia de inversión productiva ha sido causa de creciente preocupación, ya que sin la creación de empleo y desarrollo económico productivo, los avances de la LPP en materia de redistribución de las zonas urbanas a las rurales podrían verse debilitados. La base de producción más amplia y la capacidad administrativa más desarrollada para la recaudación tributaria en las ciudades de mayor tamaño (específicamente las nueve capitales departamentales y El Alto) les brindan una fuente relativamente amplia y autónoma de ingreso que minimiza el impacto de los fondos de la coparticipación en los gastos

municipales.<sup>17</sup> En 1996, los fondos de la coparticipación representaron apenas 27 por ciento de sus ingresos totales, comparado con el 68 por ciento en el caso de las 301 municipalidades restantes. Sin embargo, debido a su numerosa población, estas 10 ciudades recibieron entre 1995 y 1996 un 70 por ciento por concepto de la mayor participación en los ingresos del Estado central. A menos que otras municipalidades puedan empezar a desarrollar su propia base productiva, la redistribución relativa de los recursos del Estado a favor de las zonas rurales posiblemente acabará revirtiéndose (Porcel y Thévoz, 1998: 98-99; Rojas y Thévoz, 1998: 18). Existe inclusive el peligro de crear un círculo vicioso si no se detiene el ritmo de migración hacia las zonas urbanas de mayor extensión. De hecho una de las razones para la promulgación de la LPP fue revertir dichas tendencias, en vista de que las proyecciones mostraban que la urbanización llegaría al 80 por ciento de la población para el año 2000, comparada con el 58 por ciento en 1992 (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 12). Además, es probable que la falta de políticas públicas aumente la desigualdad del ingreso en las zonas rurales en la medida en que los agricultores de mayores ingresos se dediquen por su cuenta a incrementar su productividad (Gray-Molina, 1998).

Los ciudadanos bolivianos están cada vez más convencidos de la importancia de la inversión productiva, y ha habido un aumento en la demanda por proyectos productivos (entrevista personal, Carmen Barragán, La Paz, 7/3/99). Lamentablemente, los gobiernos municipales no parecen escuchar. Un estudio de 94 municipalidades constató que el 36 por ciento de las demandas comunitarias legan a ser incorporadas efectivamente en los planes municipales. En particular, los gobiernos elegidos prefieren las inversiones sociales con resultados rápidos y visibles para los beneficiarios a expensas de las inversiones productivas a largo plazo (Archondo, 1997: 289-90).

Para abordar este problema, el Estado estableció mecanismos de co-financiamiento de inversiones productivas a través de sus diversos fondos nacionales de inversión, (los Programas Nacionales de Inversión Pública), y los gobiernos departamentales a nivel regional (Archondo, 1997: 290). Esto constituye un importante reconocimiento de las limitaciones de los esfuerzos de desarrollo locales, y destaca la necesidad de políticas nacionales de desarrollo para actuar como catalizadores de dichos esfuerzos mediante el aporte de incentivos apropiados y recursos adicionales que escapan a la capacidad de movilización por parte de los gobiernos municipales.

Si bien es esencial, hay también una tensión inevitable entre la formulación de políticas a nivel nacional y regional y el ideal de gobierno participativo local.<sup>18</sup> Los requisitos de co-financiación han alterado a menudo los procesos de planificación locales, al crear la percepción de que los gobiernos municipales habrían perdido su iniciativa debido a imposiciones provenientes de niveles más altos de gobierno, cónsonos con programas de desarrollo nacionales tales como el Programa de Apoyo Solidario a las Escuelas y el Seguro materno infantil. Además, cuando se requieren revisiones a los proyectos de desarrollo para la obtención de fondos, raras veces se efectúan a través de consultas con la sociedad civil. En algunos casos, los gobiernos locales también se han visto obligados a incluir en sus presupuestos proyectos prioritarios de los organismos de financiamiento con el fin de recibir asistencia para sus propios proyectos prioritarios propios. En su conjunto, esta diversidad de interacciones ilustra la desigual relación entre los gobiernos municipales y otros niveles de gobierno. Todo esto no hace sino deslegitimar los mecanismos de participación,

---

<sup>17</sup> Esto también limita la capacidad de los CV para supervisar la elaboración de presupuestos en las ciudades más grandes, puesto que su competencia se limita a los fondos de la coparticipación.

<sup>18</sup> Lo siguiente se basa en lo expuesto por Porcel y Thévoz (1998: 101-2).

“consolidando así la desconfianza de la población hacia sus autoridades y las opiniones según las cuales –de todos modos, hacen lo que quieren” (Porcel y Thévoz, 1998: 102).

El problema se acentúa por las persistentes tendencias centralistas en el ámbito nacional y la tendencia a no tener en cuenta a los gobiernos locales en los procesos de adopción de decisiones en el ámbito nacional (Vargas, 1998:33-34). Como señala Gloria Aguilar, integrante del Concejo Municipal de La Paz, la LPP solamente logró la “descentralización de los medios” (entrevista personal, La Paz, 7/5/99). Siguen prevaleciendo las tradicionales políticas de bienestar –asistencialismo- la simple distribución de bienes y servicios – (Vargas, 1998: 31). Posiblemente haya inclusive una tendencia a la presentación de “demandas estereotipadas” que no necesariamente reflejan las necesidades reales de la gente, sino lo que ésta considera que las instituciones centrales del Estado están promoviendo en algún momento específico (entrevista personal, Erika Brockmann, La Paz, 6/30/99).

Independientemente de su impacto en la democracia participativa a nivel local, parte del problema ha sido la necesidad de que los gobiernos central, regional y local también asuman la tarea de promover el desarrollo local (y nacional). Sin embargo, las debilidades institucionales a los tres niveles, han contribuido a debilitar aspectos importantes de la LPP.

Por ejemplo, es frecuente que no se ejecuten los programas presupuestados. En el estudio sobre presupuestos municipales mencionado por Archondo (1997:277), solamente se implementó el 33 por ciento de los proyectos aprobados. En el estudio más amplio realizado por Porcel y Thévoz sobre 151 gobiernos municipales representativos (1998:103-114), solamente se ejecutó algo más del 50 por ciento de los presupuestos. Esto refleja la debilidad de las administraciones municipales, especialmente en lo relativo a la preparación y ejecución. Pero refleja también cuanto dependen los gobiernos locales de los niveles más altos de gobierno, los cuales no siempre ejecutan sus propias obligaciones. Esto colocó a los gobiernos locales en una situación insostenible: “son responsables ante sus electores de la ejecución de los proyectos municipales, cuando en realidad no controlan los factores que más influyen” (Porcel y Thévoz, 1998:105). Esto es especialmente cierto en el área de las inversiones productivas, caracterizadas por Porcel y Thévoz (1998:109) como “catastrófica ejecución”. En general, en palabras de Porcel y Thévoz (1998:113), “en cuanto a la realidad rural, podemos afirmar que el actual sistema de cofinanciamiento no permite satisfacer las demandas sociales, identificadas participativamente a nivel municipal.” El problema es particularmente agudo en el área de las actividades productivas, debido a la carencia de programas nacionales y regionales, lo cual “imposibilita radicalmente a los GM a dar la prioridad a muchas demandas de los sectores productivos”(p. 102).

Motivo de preocupación especial es la debilidad institucional de los gobiernos interdepartamentales.<sup>19</sup> La Ley de Descentralización Administrativa incrementó el poder y los recursos de la prefectura para que pudiera desempeñar el papel de coordinación de las actividades de los tres niveles de gobierno – municipal, regional y central. Los gobiernos departamentales conservan el control de partes importantes de los sectores de atención en salud y educación, y también administran el Programa de Fortalecimiento Municipal que es un importante apoyo a los procesos de planificación municipal.

En la práctica, una marcada oposición a la LPP ha venido de este nivel, descrito por Booth, Clisby y Widmark (1997:99-100) como un ejemplo de “descentralización oligarca.” Los

---

<sup>19</sup> Lo que sigue es producto de las entrevistas realizadas en La Paz, con A. Ortuño, G. Aguila y C. Toranzo.

nuevos poderes y recursos a disposición de la prefectura han creado fuertes tentaciones de utilizarlos con fines políticos, con el resultado de que las designaciones presidenciales han sido determinadas por la lógica de los partidos nacionales. Esto ha creado problemas serios en materia de limitaciones de capacidad técnica, a la vez que los gobiernos regionales se han visto invadidos por la mentalidad rentista y clientelista que domina la política nacional. Las relaciones con los gobiernos regionales han sido a menudo problemáticas para los gobiernos locales, bloqueando el acceso a los recursos. En opinión de Gloria Aguilar, consejera en La Paz, los gobiernos departamentales se han convertido en fines en sí mismos en vez de ser los medios para una mayor democratización como era la intención original, limitando aún más la autonomía de los gobiernos municipales (entrevista personal, La Paz, 7/5/99).

### **Articulación de la sociedad civil con el gobierno local: el papel de los Comités de Vigilancia**

Si las OTB son el fundamento de la LPP, los CV constituyen sus pilares centrales. En cada jurisdicción municipal las OTB eligen un CV. Entre sus tareas figura la articulación de las demandas de la OTB en los procesos de planificación municipal y la protección de los intereses de la comunidad mediante la supervisión del gasto de los fondos de la coparticipación. En forma ideal, los CV también son escuelas para aprender a ejercer la ciudadanía y para preparar líderes locales que puedan luego asumir otras posiciones de responsabilidad (Molina, 1999). Así se canaliza la participación popular a través de los CV, cuyo éxito está vinculado directamente con la legitimidad y representatividad de los mismos.

La creación de 311 CV resultó ser un proceso lento. Para diciembre de 1995, solamente se habían constituido 163. Para acelerar el proceso, el gobierno emitió un decreto el 12 de diciembre estipulando que los CV debían estar conformados antes el 31 de diciembre para cumplir con la LPP –y poder optar por los fondos de la coparticipación. Este impulso adicional dio resultado y “en quince días todos los partidos políticos que gobernaban los municipios crearon Comités de Vigilancia” (Ardaya, 1998: 25). Este proceso, además de plantear obvios interrogantes relativos a la representatividad de los CV (Ardaya, 1998), reitera la clara falta de reconocimiento social del papel potencial de los CV para conferir poder a la sociedad civil. La falta de movilización para su creación contrasta con una serie de problemas que los CV han tenido que encarar al tratar de asumir su papel en la LPP.

Los CV solamente pueden cumplir su función en contadas ocasiones. En un estudio de 11 CV (Guzmán, 1998), solo dos estaban funcionando, aunque con importantes calificaciones en ambos casos. Este hallazgo es consistente con otros estudios y evidenció que los CV “exitosos” logran desempeñar el papel que se les asigna debido a la presencia de organizaciones indígenas y de campesinos sólidas. Esto reitera aún más las dificultades que encuentran los CV en las zonas urbanas, donde no hay infraestructuras de esta índole.

Estas dificultades reflejan una serie de factores, entre los cuales está la confusión respecto del papel real de los CV, especialmente en lo relativo al ejercicio de control social sobre el gasto de los fondos de coparticipación. Esto vale tanto para los integrantes de las OTB que deben elegir a los CV así como para los integrantes mismos de los CV (Booth, Clisby y Widmark, 1997; Guzmán, 1998; Vargas, 1998). También hay una confusión considerable porque la LPP no define claramente este papel. Dicha confusión está relacionada no sólo con la falta de una definición clara de los papeles específicos de los CV en la articulación de la sociedad civil y la supervisión fiscal, sino también con la ambigua relación entre los CV y el papel que desempeñan el Consejo Municipal (así como otros actores) en esta área. De todo ello resulta

que los CV, en general, no han podido cumplir un papel significativo de supervisión. De hecho, de las 42 quejas presentadas ante la Contraloría General de la República, 1995-96, por no respetar las directrices para la elaboración de presupuestos previstas en la LPP, solamente 10 (24 por ciento) se originaron en los CV. Las demás fueron presentadas por la oficina del alcalde (16, o 38 por ciento), por el Consejo Municipal (5), por Juntas Vecinales (4), individuos (4), comités cívicos (2) y la OTB (1). Esto claramente no corresponde al espíritu de la LPP, que, de manera específica, faculta solamente a los CV para estos propósitos en esta área (Guzmán, 1998: 142-3).<sup>20</sup>

El problema se agrava por los obstáculos que dificultan una supervisión financiera efectiva tanto a nivel nacional como municipal. En lo nacional, el proceso de presentación de quejas está fragmentado, con poca coordinación, puesto que estas quejas son recibidas por tres entes diferentes: el Ministerio de Hacienda, la Contraloría y el Senado. El seguimiento es a menudo excesivamente lento, con el resultado de que los presupuestos municipales pueden mantenerse congelados durante períodos prolongados (Guzmán, 1998; entrevista personal, Senadora Erika Brockmann, La Paz, 6/30/99). Además, se otorga prioridad a las quejas provenientes de ciudades de mayor tamaño, con lo cual se debilita el papel de los CV en el resto del país (Guzmán, 1998: 146). En el ámbito municipal, el problema radica en que los CV tienen que depender del gobierno municipal para obtener información vital, y el gobierno local simplemente se niega a suministrarla. Esto puede originar un círculo vicioso de desconfianza y conflicto entre los gobiernos municipales y las organizaciones facultadas por la LPP:

“Las numerosas preguntas que tienen las OTB y/o los CV, con relación a la ejecución de las obras municipales, quedan muy a menudo sin respuestas y generan, más bien, susceptibilidades y conflictos entre los actores municipales. Esta desinformación alimenta, a su vez, la poca transparencia o los conflictos locales acerca de la gestión financiera municipal” (Porcel y Thévoz, 1998: 111; véase también Ardaya, 1998).

Otros problemas serios se relacionan con la autonomía de los CV, recalando aún más la complejidad de una institución de esta naturaleza. Una variedad de factores contribuye al distanciamiento de los CV de su base social. Las distancias físicas entre localidades algunas veces muy grandes (y el consiguiente compromiso de tiempo requerido para desplazamientos) en numerosas jurisdicciones rurales requiere que los integrantes de los CV, especialmente el presidente, pase períodos de tiempo considerables alejados de sus comunidades locales. Por ello gran parte del trabajo real de los CV se realiza en aquellos lugares “en que es más débil la presión moral local, los costos de vida son altos y las tentaciones del cargo no son nada despreciables” (Booth, Clisby y Widmark, 1997:31).

Deliberadamente la LPP no asignó financiamiento para las actividades de los CV, en parte para evitar convertirlos en una fuente de prebendas y por temor a cooptarlos, pero también se debe a que la LPP se basa en el ideal de que este tipo de servicio comunitario debe ser voluntario (PNUD, 1998: 132). Además, la tarea de supervisión fiscal es muy técnica. Son pocos los integrantes de los CV que tienen las aptitudes necesarias para cumplir estas tareas, lo cual también aumenta la vulnerabilidad de sus integrantes ante las presiones políticas de la municipalidad.<sup>21</sup> Como resultado, los integrantes de los CV, especialmente los presidentes

---

<sup>20</sup> Es también importante señalar que muchas de las quejas (la mitad en uno de los estudios) eran infundadas o inapropiadas por otras razones. Véase Guzmán, 1998:150.

<sup>21</sup> Booth, Clisby y Widmark (1997:31) señalan igualmente un dilema de difícil solución: si se elige a los integrantes de los CV sobre la base de su conocimiento técnico, es posible que no sean muy representativos de

que a menudo acumulan una influencia considerable en su seno, se encuentran cada vez más expuestos a la dinámica patrimonial y rentista de la política boliviana. Esto es especialmente cierto en las ciudades más grandes, en las cuales los partidos políticos y el clientelismo, suelen ser más pronunciados (PNUD: 1998: 133).

Todos estos asuntos complican aún más el problema que encaran los CV en su intento por lograr la aceptación social en su papel de supervisión, especialmente cuando el gobierno municipal goza de gran popularidad (Booth, Clisby y Widmark, 1997). También socava la capacidad de los DV para movilizar la sociedad a su favor, haciéndolos aún más vulnerables a la cooptación por los gobiernos municipales y los partidos políticos (Porcel y Thévoz, 1998:111). En algunos casos, el problema reviste tal gravedad que se cuestiona inclusive la comprensión que el CV pueda tener de la verdadera naturaleza de las demandas de la comunidad (Guzmán, 1998).

Resulta irónico que a medida que los CV adquieren una mayor autonomía real de la sociedad civil, aumenta aún más su dependencia de los gobiernos municipales que se supone deben supervisar e influir en representación de la sociedad civil. Esto disminuye aún más la capacidad de los CV para desempeñar el papel que les ha sido asignado por la LPP, “ocasionando el debilitamiento de la participación ciudadana en la gestión municipal” (Guzmán, 1998: 138). Esto es desafortunado, puesto que el principal objetivo de la sociedad civil, especialmente el de los pobres, es la inclusión social. (Ardaya, 1998). Los CV reúnen las condiciones ideales para desempeñar este papel, pero tienen cada vez menos capacidad de realizarlo debido a que carecen de apoyo social, a su dudosa autonomía de los gobiernos municipales, y a un énfasis excesivo en el confuso y mal definido papel de supervisión fiscal a expensas, en última instancia, de la representación social.

Antes de concluir la presente sección es importante reiterar el papel en gran parte negativo que ha desempeñado la LPP en la participación femenina a nivel local. A pesar del compromiso formal de la LPP de garantizar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, el número de alcaldesas realmente se redujo después de las elecciones de 1995 de 19 a 11, y el porcentaje de consejeras disminuyó a tan sólo el ocho por ciento, una reducción considerable en relación al 27 por ciento alcanzado bajo el sistema anterior. Esta disminución resulta especialmente acentuada puesto que el número de municipalidades cuyos alcaldes se eligieron en 1995 aumentó en 150 por ciento con un crecimiento concomitante del número de mujeres candidatas al cargo de consejero. Además, había una mayor probabilidad de remoción de alcaldesas comparado con sus contrapartes masculinas a través del recurso al voto constructivo de censura. Esta contradicción entre el objetivo explícito de la LPP y el resultado de las elecciones de 1995 ilustra la complejidad de un proyecto de esta índole.

Aunque no se han realizado todavía estudios para explicar este resultado, resulta clara la presencia de un conjunto de factores. Varias personas entrevistadas (R. Barbery, G. Aguilar) sugieren que los sesgos culturales contra la participación de las mujeres en la política tanto en la sociedad indígena tradicional como en la boliviana en general actuaron para desalentar la participación femenina. En particular, ahora que la LPP dio poder y recursos reales directamente a los gobiernos municipales e indirectamente a las OTB, los hombres llegaron rápidamente a dominar aquellas posiciones que antes les resultaban menos atractivas (entrevistas personales, Dianna Urioste, La Paz, 7/65/99 y María Lourdes Zabala, Cochabamba, 7/13/99). Las altas tasas de analfabetismo femenino (especialmente en las

---

los grupos sociales que los eligen. Estas personas habrían alcanzado niveles de educación relativamente elevados comparado con los de la mayoría de los bolivianos, aquejados por desigualdades étnicas y de clase.

zonas rurales) y en general los niveles más bajos de logros educativos de las mujeres también fueron escollos importantes (entrevista personal, Gloria Aguilar, La Paz, 7/5/99; Booth, Clisby y Widmark, 1997: 26). Las mujeres a menudo no tenían la confianza en sí mismas para tratar de asumir papeles de mayor responsabilidad en sus comunidades (entrevista personal, Dianna Urioste, La Paz, 7/5/99).

La decisión de excluir a las organizaciones sectoriales de la participación en la LPP también tuvo, un impacto negativo en la participación potencial de las mujeres (entrevista personal, Dianna Urioste, La Paz, 7/5/99; Booth, Clisby y Widmark, 1997:26). Tradicionalmente, las OTB han sido manejadas por hombres mientras que las mujeres han tenido una participación mucho más activa en grupos tales como los clubes de madres, las cooperativas artesanales y los capítulos femeninos de las organizaciones laborales sin base territorial. Según Vargas (1998: 18-19) esto creó “un sesgo estructural en la LPP” contrario a la participación política de la mujer, con lo cual “... las mujeres están pagando el precio de la preocupación que tenían los creadores de la Ley de excluir a la COB y sus afiliados gremiales”.

La enseñanza que se desprende de ello indica que los esfuerzos en materia de ingeniería social, que constituye en muchos aspectos el principio que anima a la LPP como mecanismo para la democratización del país y el fortalecimiento de instituciones estatales politizadas, están plagados de complejidades que pueden conducir a consecuencias imprevistas. Decisiones como la de excluir organizaciones corporativistas, basadas en una clara justificación filosófica y empírica, pueden percibirse como bastante arbitrarias cuando se las ve desde otra perspectiva y se mide el impacto que tienen en los grupos directamente afectados.

El ejemplo de la participación femenina ilustra también la ambigüedad de las diferencias entre las culturas de “occidente” y las indígenas “tradicionales”. En realidad coinciden en muchos aspectos, tanto positivos como negativos. Los esfuerzos para crear mecanismos institucionales que posibiliten su coexistencia democrática deben reconocerlo y canalizar el dinamismo inherente a todas las culturas de manera constructiva. Desde el punto de vista de la construcción social de los derechos de ciudadanía, la experiencia de las mujeres ilustra claramente la importancia de la negociación, y de asegurar que todas las partes antes afectadas estén, de alguna manera incluidas en esas negociaciones y que las instituciones sean establecidas por mandato.

Para concluir, es importante enfatizar que las deficiencias de la LPP, paradójicamente, ilustran a la vez su potencial de democratización. Muchos de los problemas que afectan la puesta en práctica de la LPP son los mismos que la ley se proponía corregir el patrimonialismo, y otros reiteran la politización excesiva de las instituciones estatales por los partidos, etc. —y recalcan la necesidad de continuar el proceso de reforma. Además existen numerosos casos (si bien aún son minoría) en los cuales la LPP ha funcionado muy bien superando muchos de estos obstáculos y demostrando que es posible, a pesar de las dificultades, realizar su potencial. De hecho, todos los estudios sobre la LPP, entre ellos los más críticos, destacan las excepciones, y el propósito de esta evaluación es detectar los elementos que podrían ayudar a convertir la LPP en un instrumento más efectivo para la democracia y para habilitar a los grupos menos favorecidos en la sociedad civil.

El peligro radica, sin embargo, en que podría perderse la oportunidad de aprender de los puntos débiles de la LPP. Como comenta Ardaya (1998:37), “... los resultados de este diagnóstico nos muestran a organizaciones barriales y comunitarias rurales todavía optimistas

del proceso, a la vez nos alertan que podrían frustrarse y decepcionarse con consecuencias negativas para la democracia boliviana. Este es el gran desafío...” que deben asumir los bolivianos. Afortunadamente, la propia lógica de la LPP también ofrece la posibilidad de corregir estas tendencias negativas. Como lo explica Jorge Kafka, el actual Director de Participación Popular, son las comunidades mismas las que resultan afectadas cuando se socava la LPP o se la usa indebidamente, lo cual crea importantes incentivos políticos para aprender a evitar dichos problemas en el futuro (entrevista personal, a Paz, 7/1/99). El riesgo radica en que de no superarse estos problemas democráticamente, la reacción popular será la de oponerse no solamente a la PP sino a la democracia en general.

### **Grupos indígenas y la lucha por la integración democrática nacional**

Una de las principales dinámicas inherentes a la LPP es la de la incorporación de las comunidades indígenas a la política y sociedad bolivianas, a la vez que reconoce su diferencia cultural.<sup>22</sup> Este punto aparece claramente en la misma LPP, que se compromete explícitamente a respetar los "usos y costumbres" de las comunidades locales con el reconocimiento de las OTB (muchas de las cuales constituyen en realidad forma tradicionales de auto-gobierno de las comunidades indígenas) y por las modalidades operativas de otros aspectos de la ley. La LPP representa un esfuerzo consciente para evitar el empuje homogeneizado de los esfuerzos de reforma anteriores, entre ellos el de las reformas agrarias de los años, percibidos a menudo por las comunidades indígenas como esfuerzos mal disimulados para imponer estructuras occidentales a sus culturas y sociedades. El impreciso objetivo de la LPP en este sentido es una especie de sistema híbrido que combina lo mejor de la democracia representativa con los aspectos más comunitarios de la organización social indígena.

Asimismo, es importante enfatizar que la LPP es más que un intento para integrar a las comunidades indígenas a la política y sociedad bolivianas. Las culturas y prácticas indígenas son percibidas como fuente de un cambio fundamental para todo el sistema político. La gran mayoría de las OTB –fundamento de la LPP- son organizaciones indígenas. Su estilo de organización, basado en la creación de consenso y en formas democráticas determinadas culturalmente es un elemento clave no solamente para construir instituciones estatales más sólidas sino para controlar los abusos de las instituciones existentes, originados en el interés individual y a expensas del bien común (PNUD, 1998). El supuesto detrás de la LPP, que fue desarrollada sin el aporte directo del pueblo indígena que en definitiva constituiría su columna vertebral, fue que sus organizaciones tradicionales eran de hecho compatibles con las estructuras específicas contenidas en la ley, y que ellas en realidad tendrían interés en participar en éstas. En menor grado, también pueden haberse aceptado ciertos supuestos acerca de la “autenticidad” y naturaleza democrática de la cultura indígena simbolizada por estas organizaciones que podrían no ser totalmente correctos como lo ilustra el comentario precedente acerca de las OTB y de la participación de la mujer.

Como se ha indicado, hay una tensión inherente entre la filosofía individualista liberal que subyace a la LPP y la naturaleza colectivista de las organizaciones comunitarias indígenas que la LPP intenta incorporar al sistema de gobierno local. Sin embargo, ambas son consistentes con el concepto de sociedad civil desarrollado aquí, en virtud del cual la fortaleza de una sociedad civil está determinada por una multiplicidad de grupos

---

<sup>22</sup> Lo que esto significa en el marco de la política en Bolivia y el proceso mediante el cual las elites políticas bolivianas se hicieron más receptivas a la posibilidad de un "estado plurinacional" aparecen comentadas en Albo, 1995.

autoorganizados que exigen su incorporación a procesos políticos más amplios a la vez que se resisten colectivamente a subordinarse al Estado. Lo interesante del caso boliviano desde esta perspectiva es que la sociedad civil, de hecho, es más fuerte en las zonas rurales debido a la ausencia del Estado y que hubo poca demanda expresa de incorporación debido a la profunda desconfianza ante instituciones modernas o extranjeras.<sup>23</sup> De hecho el segmento de la sociedad civil que demandó explícitamente una mayor inclusión, los comités cívicos, fue excluido explícitamente de la LPP. No es sorprendente entonces que al ser reconocidos los sindicatos campesinos como OTB y al conocerse mejor otros aspectos de la LPP, el impacto de la misma en las comunidades rurales ha sido mixto.

Esto se manifiesta claramente en cuatro estudios de caso en profundidad resumidos en Booth, Clisby y Widmark (1997:68-94). Los cuatro casos corresponden a municipalidades rurales con alta concentración de población indígena. El primer caso es el de Moxa. Se trata de una municipalidad marcada por una larga historia de relaciones conflictivas y el dominio continuo de la población indígena por hacendados criollos, con ayuda del Estado, aún después de la reforma agraria. Aquí, la LPP no ha originado ningún cambio en las relaciones de poder. Las comunidades indígenas ni siquiera consideraron la posibilidad de seleccionar candidatos indígenas para presentarse a las elecciones municipales. No había evidencia de planificación participativa y el CV, en esencia, no funcionaba.

A diferencia del caso anterior en la municipalidad de Corque, en el altiplano: se mantuvo con mucha fuerza la institución tradicional de *ayllu*, en gran parte por no tratarse de una zona históricamente dominada por haciendas. Como resultado, la reforma agraria tuvo poco impacto y los sindicatos campesinos nunca desarrollaron una identidad independiente. Sin embargo, a raíz de la LPP, se percibió que los partidos políticos estaban asumiendo el control de los principales procesos de adopción de decisiones en el gobierno local y los individuos simultáneamente empezaron a buscar cargos públicos en aras de sus intereses particulares y no por un compromiso con el servicio público: “las elecciones eran medios para que la gente resultase “engañada por los blancos, por la gente adinerada, por los extranjeros” (p. 79). Si bien se han logrado avances importantes con la institucionalización formal de la LPP en Corque, el estudio concluye que “... mucho de lo que se había logrado era superficial desde el punto de vista de una democratización rural auténtica... seguía percibiéndose como una imposición externa; es posible que la gente la aceptara con la mente, pero no la ha asumido con el corazón” (p. 79-80). De hecho, el CV ni siquiera sesionaba puesto que era percibido como una duplicación de las prácticas tradicionales de rendición de cuentas y no como un desarrollo a partir de las mismas.

Los otros dos casos provienen de la región del Chapare del departamento de Cochabamba, donde la Asamblea para la Soberanía de los Pueblos (ASP) ha tenido gran éxito. La ASP es un movimiento político formado principalmente por productores de coca (cocaleros) existentes en el departamento, la ASP obtuvo 11 alcaldías, entre ellas todas las de la región del Chapare, y eligió 48 consejeros (Booth, Clisby y Widmark, 1997:53). Creada en marzo de 1995, la ASP es uno de los ejemplos más exitosos de la manera en que los grupos indígenas han aprovechado la LPP para acrecentar su poder político – en este caso los

---

<sup>23</sup> El caso de Bolivia es singular también por ser la sociedad civil más un fenómeno rural que urbano. Esto refleja la manera en que el Estado y los partidos políticos han limitado la autonomía de la sociedad civil en las zonas urbanas debilitando instituciones independientes, lo cual no sucede únicamente en Bolivia. Sin embargo, en la mayoría de los casos de América Latina, es aún más pronunciado el dominio del Estado y/o de la oligarquía sobre la acción rural colectiva.

productores de coca quienes, según Albo (1995) se han convertido en uno de los grupos mejor organizado y altamente movilizadado en Bolivia durante la pasada década.

En contraste marcado con el patrón general en virtud del cual la LPP es más exitosa en aquellas zonas en las que la concertación es la dinámica política predominante, las organizaciones del Chapare se han fortalecido como consecuencia de las crecientemente represiva política estatal de erradicación de la coca (entrevista personal, Oscar Coca, Cochabamba, 7/13/99). Para los cocaleros, se trata de un conflicto que gira alrededor de su capacidad de supervivencia económica, si bien han incorporado exitosamente elementos étnicos y culturales a su discurso (Albo, 1995). Su principal demanda no consiste en el derecho a vender coca como actividad rentable, sino en defender su derecho a la subsistencia, y enfatizan la necesidad de que el Estado ofrezca alternativas económicas mediante el desarrollo regional (entrevista personal, Oscar Coca, Cochabamba, 7/13/99; Albo, 1995; Herrera, 1997). Si bien la política gubernamental oficial no ha sido la de la erradicación de cultivos *per se*, sino la substitución de cultivos, el fracaso del Estado en la provisión de opciones de desarrollo económico plausibles mientras continúa destruyendo los cultivos de coca, ha contribuido a acrecentar las hostilidades y a la militarización de las regiones cocaleras en las así denominadas “zonas rojas” de alta seguridad.

El primer caso en el Chapare analizado por Booth y sus colaboradores es el de la Independencia. La reforma agraria tuvo un gran impacto aquí en concomitancia con el surgimiento de un poderoso movimiento sindical campesino. Un campaña disciplinada encaminada a obtener el voto de los sindicatos logró que la ASP obtuviese la mayoría de consejeros y la alcaldía. Es significativo que los candidatos fueron seleccionados sobre la base de los “usos y prácticas” del movimiento sindical, y todos habían ocupado recientemente cargos de liderazgo en el mismo. Para los autores del estudio, este era un claro ejemplo de “acceso al poder por quienes estaban desprovistos del mismo, y de esta manera, de democratización rural”(p. 85). Sin embargo, los integrantes del nuevo gobierno local encaran problemas de magnitud debido a su falta de educación e incapacidad para contratar la asistencia técnica necesaria por la carencia de recursos económicos. Debido a la tardanza en crear un CV, también fue congelado temporalmente el presupuesto municipal. Además, el estudio reveló que prácticamente no hubo movilización de OTB (incluidos los sindicatos campesinos) para apoyar al gobierno local o sus propios intereses. Por lo tanto llegaron a la conclusión de que “... fue poco lo que cambió para elevar la calidad de la participación democrática de los miembros de la comunidad” (p.87).

El último caso es el de Puerto Villarroel, cuya población está constituida en su mayoría por colonos indígenas que habían llegado durante los últimos 20 años. Al igual que en Independencia, había un movimiento sindical bien organizado. Puerto Villarroel también fue calificado como “zona roja” y, en general se consideró al Estado como un intruso, y una amenaza para los medios de subsistencia y la cultura de los residentes locales. Esa fue la base de la campaña electoral en la cual la ASP eligió cuatro de los cinco consejeros y el alcalde. Efectivamente, el estudio reveló que la intensidad del conflicto con el Estado confirió altos niveles de solidaridad y coherencia al movimiento. Debido al éxito de la ASP, se describe ahora a la LPP como una conquista social resultante de las luchas del movimiento. A pesar de todo, el gobierno municipal sigue adoleciendo de recursos financieros y problemas en la ejecución de proyectos. También hay problemas en la programación de las inversiones productivas debido a los límites del proceso de planificación, en el cual la participación popular se reduce a la determinación de prioridades presupuestarias. Además, el CV “es fundamentalmente letra muerta” (p. 93).

Estos cuatro casos ilustran que aún en los casos en que ha sido “exitosa”, la implementación de la LPP todavía adolece de un conjunto de deficiencias, como se señaló anteriormente. Sobresalen en particular, las reducidas opciones de desarrollo disponibles a través de la planificación participativa y de los CV más o menos inoperantes. Al mismo tiempo, en los casos de éxito, tanto las organizaciones tradicionales como las rígidas instituciones excluidas en la ley han evolucionado a través de su interacción. Se han abierto espacios democráticos en el proceso. Cuando en ambos lados, ha faltado esta evolución, lo mismo ha ocurrido con cualquier proceso efectivo de democratización.

Esta experiencia también hace hincapié en el hecho de que el problema encarado por la LPP en las zonas rurales no es estrictamente cultural. Como lo señala Ayo (1997: 335), sería incorrecto caracterizar a Bolivia como país de dos sistemas políticos paralelos porque la lógica y los códigos del mundo occidental han penetrado las zonas rurales. Desafortunadamente, esta es una de las razones de los difundidos problemas de baja autoestima (entrevista personal, José Luis Núñez, La Paz, 7/5/99). En realidad se trata solamente del lado frívolo del arraigado racismo y discriminación. Lo que está en juego es el proceso de la construcción de los derechos de ciudadanía. Por muy buena que haya sido su intención, el enfoque de arriba hacia abajo en la promulgación de la LPP impidió que esto ocurriese durante las fases iniciales y formativas de la reforma.<sup>24</sup> En vez de ello, se observa frecuentemente a la LPP con escepticismo, considerándole como una fórmula para una homogeneización en virtud de la cual todas las personas actúan de conformidad con un conjunto de reglas, ya sea que se trate de crear los CV, acatar plazos impuestos a menudo por razones de eficiencia, ajustar presupuestos para tener en cuenta las prioridades de financiación o los requisitos de organismos externos, y así sucesivamente. A la luz de la historia de Bolivia, resulta difícil no abrigar estos temores de cooptación.

Al mismo tiempo, las opciones que tienen los pueblos indígenas pueden ser bastante difíciles: la autonomía total no es aceptable si se la consigue al costo de la pobreza rural extrema. Para muchas organizaciones indígenas, el desafío bien puede llegar a ser la adopción de las prácticas de instituciones de la LPP sin arriesgar sus propias costumbres con el fin de tener acceso a los recursos. A la vez, “si ‘usos y costumbres’ significan incesto, violaciones o abusos,” entonces la introducción de valores “occidentales” tal vez no sea tan mala idea (entrevista personal Ana María Lema, Santa Cruz, 7/15/99).

La innovación y la creatividad resultan esenciales, y la LPP es un esfuerzo sin precedentes en este sentido. En el futuro, para que la LPP pueda desarrollar todo su potencial, los grupos indígenas tendrán que tener un papel positivo en la determinación de la evolución institucional de la misma. Esto requerirá su movilización sostenida. Flexibilidad, negociación e inclusión deberían definir los procesos mediante los cuales se determinan los parámetros institucionales como los de la LPP. Solamente entonces estarán contruidos y legitimados socialmente. En otras palabras, los grupos indígenas tendrán que participar activamente en la redefinición de la identidad nacional boliviana y, mediante ese proceso, de sus propias identidades de grupo.

---

<sup>24</sup> Haciendo justicia a los creadores de la LPP, es posible que este enfoque haya sido visto como la única manera de acoplar una reforma estatal tan fundamental dada la dinámica patrimonial de la política boliviana.

## **Conclusiones: el doble desafío de la democracia local**

El desafío de la democracia local en Bolivia es doble: expandir y profundizar la democracia en el ámbito local (horizontalmente) y democratizar el sistema político boliviano desde abajo (verticalmente). Cinco años es un período corto para comprender los procesos de cambio político, especialmente cuando son de la magnitud de los contemplados en la LPP. En este sentido, la novedad de innovaciones contenidas en la ley sugieren que lo mejor sería considerarla como un experimento. El principal objetivo ahora debería ser garantizar que estos procesos de cambio duales, local y nacional, mantengan su curso, a través de la promoción de los aspectos positivos de dichos procesos y del abordaje directo de las limitaciones negativas y obstáculos, perfeccionando el experimento mediante ensayo y error.

La experiencia de Bolivia con la LPP reitera la complejidad de los temas vinculados a la democratización popular. Al igual que en gran parte de la literatura acerca de la democracia participativa, a menudo existe el supuesto implícito de que los procesos de democratización a nivel micro, pueden mantenerse aislados de las influencias negativas de los procesos políticos al nivel macro en las esferas más elevadas del gobierno al mismo tiempo que el impulso democrático desde abajo empieza a permear y transformar esos procesos más amplios. Sin embargo, los problemas que encara la implementación exitosa de la LPP ilustran claramente lo que ocurre si esos mismos procesos políticos más amplios se encuentran seriamente afectados.

Irónicamente, este proyecto de democracia participativa se inició a los más elevados niveles del gobierno central y ha estado condicionado por todas las debilidades del mismo, entre ellas la dinámica patrimonial del sistema de partidos. En otras palabras, el Estado no puede construirse solamente a través de la sociedad civil, sino que tiene que ser fortalecido independientemente de las reformas de la LPP. De no ser así, las mismas debilidades institucionales que contribuyeron al éxito inicial de la LPP serán las que en últimas instancias socaven su promesa de transformación democrática. Peor aún, existe el peligro real de que la democracia misma caiga en descrédito o pierda legitimidad, debido a su desafortunada asociación con un proceso de reforma fracasado.

Es importante enfatizar que la sociedad civil “real” en Bolivia no puede ser reducida a las OTB, y no todas las OTB son necesariamente representativas de alguna base social. Si bien a primera vista la experiencia histórica de Bolivia con los excesos del corporativismo pudiera parecer diferente, las modalidades jerárquicas, rentistas y clientelistas (al igual que la participación, la democracia y la concertación) no son algo singulares que corresponde a una forma específica de organización social, territorial o funcional. Es más bien el contexto político más amplio dentro del cual emergen, especialmente la naturaleza y fortaleza de las instituciones de Estado, el que determinará que las organizaciones específicas probablemente presenten el interés propio o el del bien común en sus acciones políticas.

De manera similar, después de siglos de convivencia, a menudo problemática, las diferencias entre instituciones occidentales/extranjeras y tradicionales/indígenas no pueden ser consideradas estáticas o tan evidentes como se presupone. La evolución de los sindicatos campesinos ofrece un ejemplo de cómo las formas institucionales y las culturas occidentales e indígenas pueden combinarse exitosamente y nutrirse mutuamente. Ellos también demuestran cómo se han ido desvaneciendo las marcadas distinciones entre organizaciones funcionales y territoriales, por lo menos en instancias importantes. Aspecto que se vieron obligados a reconocer incluso los defensores de la LPP. Para las organizaciones indígenas, el

problema con la LPP no debe ser visto como el peligro de una “modernización” forzada sino como el riesgo de una forma obstinada de modernización a través de la introducción de la dinámica rentista patrimonio nacional.

En definitiva, es la multiplicidad de formas de organización y sus interacciones entre sí y con el Estado lo que determina la fortaleza de la sociedad civil. Esta multiplicidad, contribuye a garantizar una relativa distribución del poder dentro de las entidades políticas para evitar un dominio total por un grupo único de intereses; además contribuye a asegurar la inclusión, y no la exclusión, de intereses específicos, particularmente de los grupos desaventajados. Es por esta razón que las sociedades civiles fuertes, históricamente, han coincidido con la existencia de concepciones amplias e influyentes de derechos de ciudadanía (Oxhorn, en preparación). Los derechos de ciudadanía se construyen socialmente. En un contexto democrático, esto ocurre a través de la negociación entre diferentes actores y el Estado. La calidad de esas negociaciones está determinada, entre otras cosas, por su inclusión.

La LPP brinda un contexto único sin igual para ampliar las negociaciones acerca del significado de ciudadanía. Pero esas negociaciones inevitablemente abarcarán el contenido mismo de la LPP. Es por esta razón que todavía debe ser vista más como un experimento que como un conjunto de instituciones grabadas en piedra. De esta manera, el proceso de reforma se convierte en un modelo de participación popular. Se avanza así un buen trecho en el camino para crear la dinámica de movilización que aún falta a menudo en la sociedad civil, puede ser la base de legitimación y consolidación del resultado, sea cual fuere. La clave, sin embargo, reside en la flexibilidad y la apertura. También es la mejor manera de controlar las presiones compensatorias ya sea de la derecha populista o de la izquierda radical.

Asimismo, los esfuerzos por reformar la LPP deberían considerarse como una oportunidad para movilizar a la sociedad civil y como un ejercicio de participación popular, la descentralización a nivel departamental debería verse como una oportunidad para involucrar a la sociedad civil en la democratización del Estado boliviano. La contradicción entre la democracia local y un sistema regional de democracia indirecta y delegación desde arriba tiene que ser resuelto a favor de elecciones directas tanto para los consejos departamentales como para los prefectos. Los regímenes democráticos “híbridos” no pueden transigir sobre su contenido democrático básico sin socavar la legitimidad de la gobernabilidad democrática en el proceso (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998b). Si bien los creadores de la LPP consideraron con recelo el origen de esta demanda dentro de la sociedad civil boliviana (los comités cívicos), no puede desconocerse el mérito de la misma. Los límites a la soberanía popular en la selección de los gobiernos departamentales parecen arbitrarios y, en el mejor de los casos, no son consistentes con un compromiso explícito hacia una mayor democratización a los niveles local y nacional. La falta de fe en el proceso democrático que transmite no hace más que incrementar el cinismo y debilitar el respeto para las instituciones estatales y los partidos políticos, un peligro que los excesos actuales no hacen más que exacerbar.

Por último, las experiencias con la LPP hasta la fecha ponen de relieve las limitaciones de la reforma local para abordar lo que son realmente problemas nacionales. Aunque la literatura sobre la teoría democrática participativa no abordó el tema directamente, implícitamente parece haber asumido que éste emergerá en países con niveles de desarrollo socioeconómico muy superior al de Bolivia, en los cuales los problemas de integración social son, menos severos. La sociedad civil rural en Bolivia se parece en algunos aspectos al ideal de Rousseau de una comunidad rural de consenso y participación, excepto por su extrema pobreza, que invalida en todo sentido al concepto de “ideal”.

Solamente las políticas nacionales de desarrollo, dirigidas por un Estado fuerte, pueden resolver estos asuntos tanto por su magnitud como porque las soluciones parciales no hacen más que exacerbar las desigualdades regionales. La migración interna inducida por éstas amenazaría con abatir cualquier desarrollo “local” exitoso debido a la sobrecarga impuesta sobre la infraestructura urbana y la economía local.

Irónicamente, el ejemplo de los cocaleros en el Chapare lo ilustra claramente. A pesar de producirse progresos genuinos para los grupos indígenas como resultado de la LPP, a región sigue hundida en conflictos. Todavía tienen que cambiar las políticas nacionales, entre ellas remediar la carencia de un programa nacional que se centre en aumentar la capacidad productiva del país. Además de resultar esencial para eliminar la fuente económica del conflicto a nivel local, esto es necesario a una escala más amplia para detener el flujo migratorio de quienes van a la región en busca de oportunidades económicas.

La misma lógica es válida para otros lugares del país, y también para otros ámbitos de la formulación de políticas. La reforma educativa, por ejemplo, tiene gran potencial para contribuir a otorgar mayor poder a los grupos indígenas incrementando su acceso y anadiéndole una dimensión multiétnica al curriculum. Aún en estas circunstancias, la reforma puede finalmente ser exitosa si se inyectan más recursos al sistema para mitigar las desigualdades regionales. De no ser así, como lo advierte el PNUD (1998: 121), se creará un círculo vicioso porque, inevitablemente, las regiones pobres siempre terminarán teniendo escuelas de baja calidad, colocando así a las generaciones futuras en una situación de desventaja que será cada vez más difícil de revertir.

Al final, esto devuelve el debate al punto de partida, a saber, el Estado. Si bien el Estado puede, sin duda, promover el cambio social “desde abajo” e inclusive transformarse a sí mismo en el proceso, las políticas críticas que implican reformas de envergadura tales como la LPP solamente pueden negociarse y promulgarse a nivel central. El que los grupos indígenas y otros sectores marginados puedan ejercer su influencia en la política local no excluye la necesidad de que proyecten su influencia al nivel nacional, tanto para intervenir en dichos cambios como para protegerse de las consecuencias dañinas de instituciones débiles y politizadas. Esto es algo a lo cual la LPP puede contribuir<sup>9</sup>, pero probablemente solo a largo plazo y de manera indirecta. Entre tanto, el Estado puede ayudar directamente a movilizar la sociedad para fortalecer los procesos que se han desencadenado a nivel local, y ayudar simultáneamente a promover reformas democráticas a nivel nacional al trabajar con la sociedad civil y no a través de ella para lograr un mayor desarrollo democrático. Las oportunidades abiertas por la LPP no tienen precedentes, no sólo en Bolivia, sino en América Latina. Sería una lástima desaprovecharlas.

**Cuadro 1. El impacto de la Ley de Participación Popular**

<b>Impacto socio económico</b>	<b>Antes de la Ley</b>	<b>Después de la Ley</b>
Reconocimiento de personalidad jurídica de las OTB	Menos de 100 comunidades	19.000 comunidades
Número de municipios que perciben fondos de coparticipación	61	311
Porcentaje de recursos de impuestos sujetos a la participación municipal	10	20
Mecanismo para la distribución de fondos	Sobre la base de residencia legal de los contribuyentes	Sobre a base de población/cápita
Participación (porcentual) municipal en el total de la inversión pública	11	39
Inversión social	1,72 por ciento del PIB en 1993 (US\$90 millones)	3,62 millones del PIB en 1995 (US\$180 millones)
Inversión en educación *	US\$10 millones en 1993	US\$30 millones en 1995

\* La LPP coincidió igualmente con una importante reforma del sistema educativo que se aplica actualmente a nivel local.

*Fuente:* PNUD, 1998: 119.

## Anexo 1

### De la revolución desde abajo hasta la reforma desde arriba

En muchos aspectos, la LPP fue el punto culminante de los procesos nacionales de reforma que se iniciaron con la revolución de 1952, especialmente sus reformas agrarias (entrevista personal, Carlos Hugo Molina, Santa Cruz, 7/15/99).<sup>25</sup> Irónicamente, fue la naturaleza incompleta de la revolución lo que hizo necesaria la descentralización del Estado, a la vez que posibilitó la LPP como una forma específica para lograrla. Debido a que la revolución no logró crear instituciones nacionales sólidas para consolidar un nuevo orden social y a su legado de competencia entre partidos políticos basada en el clientelismo y el rentismo, transcurrirían más de 40 años antes de que fuera políticamente posible lograr descentralizar el Estado. Para comprender este aspecto, es necesario analizar con algo de detalles las causas y naturaleza de la revolución.

La revolución fue una respuesta dramática a los problemas económicos crónicos de Bolivia, originados en el subdesarrollo económico y la falta de integración nacional de sus extensas áreas rurales y poblaciones indígenas. Hasta finales de la década de 1880, el país estuvo dominado, tanto en lo económico como en lo político, por una reducida oligarquía criolla. Esta controlaba la mayor parte de las tierras aptas para la agricultura mediante un sistema semifeudal de tenencia de la tierra, las haciendas, en las cuales vivía una gran mayoría de los campesinos en condiciones similares a las de servidumbre. La posición de la oligarquía pudo impugnarse únicamente cuando Bolivia comenzó a beneficiarse de la prosperidad económica producida por la minería del estaño en el lapso comprendido entre 1890 y 1925. Esto coincidió con un nuevo orden político liberal, establecido después de la guerra civil de 1898. Como resultado, "... el centro del poder se desplazó desde el sur de Bolivia y de una elite basada en la plata y la tierra a la región noroccidental, y a una élite fundada en el estaño, la burocracia y la tierra" (Malloy, 1968:182).

Este desplazamiento del poder político y económico no destruyó la oligarquía. Tuvo el efecto de dividir a Bolivia en dos sistemas socioeconómicos: el sector moderno basado en la economía del estaño y centrado en el Estado "nacional", y las haciendas de naturaleza local, diseminadas por casi todo el país y dedicadas en gran parte a la agricultura de subsistencia. El vínculo entre la oligarquía y los intereses del estaño fue una nueva élite política que trataba de asegurar su propia posición mediante la adquisición de tierras y la adopción de los valores de la élite oligarca, a la vez que lograba monopolizar el dominio del poder político. El 60-70 por ciento de la población, constituida por campesinos (indígenas en su mayoría) que vivían en las haciendas, dependía totalmente de la oligarquía. Efectivamente, "en el aspecto político, al peón no lo gobernaba el Estado nacional sino la voluntad directa de su patrón..." (Malloy, 1968:185).

La estabilidad de este nuevo sistema estaba atada a la economía del estaño y fue relativamente breve. Hacia 1925, los precios internacionales del estaño comenzaron a bajar, simultáneamente las minas de Bolivia empezaron a agotarse. La producción de estaño alcanzó su máximo en 1929, y fue haciéndose cada vez más intensiva en mano de obra debido a una descapitalización de facto de las minas. Al debilitarse la prosperidad económica, aumentó el descontento político. Surgió un nuevo movimiento reformista entre los estudiantes universitarios y los jóvenes profesionales que empezó a cuestionar la

---

<sup>25</sup> Lo que sigue retoma en gran parte los aportes de Malloy (1968) y de Klein (1969).

legitimidad del sistema, a medida que el sector laboral organizado, especialmente los mineros, empezaron a mostrar las primeras señales de su crecimiento fuerza y radicalización. Entretanto, dos terceras partes de la población seguían viviendo en las zonas rurales, en las cuales poco había cambiado desde la independencia. La naturaleza de por sí muy estratificada de la sociedad se agudizó al deteriorarse la situación del campesinado, dejando a la mayoría de los bolivianos sin tierra y viviendo en condiciones de subsistencia básica. En 1940, alrededor del 64 por ciento de la población se encontraba completamente al margen de la economía monetaria (Klein, 1968: 163).

Enfrentada a una crisis económica a una oposición de la clase media creciente, y a una movilización izquierdista cada vez más fuerte, especialmente entre los trabajadores, la élite política de Bolivia trato de obtener apoyo a través de una guerra con Paraguay en 1932. La Guerra del Chaco duró tres años y terminó con una humillante derrota para Bolivia. El 25 por ciento de sus fuerzas cayó en la lucha, desertó o murió en el cautiverio, y casi todos ellos eran jóvenes soldados indígenas quienes "... tenían poca voluntad de luchar y morir por su país, o inclusive para comprender la razón por la que se encontraban en el Chaco" (Klein, 1968: 187). Además, como la guerra se había financiado mediante préstamos internos de impresión de dinero, la crisis económica del país se deterioró aún más.

Si bien "la gran mayoría [de soldados campesinos] devolvió sus armas y retornó sin protesta el sitio que ocupaba en el sistema social y económico" (Klein, 1968:189), la lealtad de la clase media hacia el sistema político quedó seriamente debilitada y las divisiones en el seno de la élite política se acentuaron considerablemente. De ello se derivó en lo inmediato un período de inestabilidad política, en el transcurso del cual los gobiernos reformistas (que incluían en general a los militares) se alternaron con gobiernos reaccionarios de derecha.<sup>26</sup> La enajenación de la clase media se profundizó a medida que continuó el deterioro económico, la creciente violencia política y la progresiva radicalización de los trabajadores.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) se creó en 1941 en medio de esta espiral política descendente. En ese momento, el MNR era "no tanto un partido sino una facción parlamentaria y electoral ... que aprovechó la insatisfacción de la clase media..." (Klein, 1968: 191). Hizo pocos esfuerzos por establecer vínculos organizativos con las masas de base hasta después de 1946, cuando un golpe de Estado de derecha derrocó al gobierno militar reformista del cual formaba parte.

La clase trabajadora había logrado organizarse mejor y radicalizarse más durante este período. Para el MNR, el movimiento laboral organizado resultó un aliado esencial para obtener poder, si bien el partido mantuvo su enfoque reformista de clase media y miró con recelo el radicalismo creciente del movimiento laboral. Este último se abrió al MNR como su representante político, en virtud del papel que el MNR había tenido en esfuerzos reformistas anteriores, pero mantuvo su propia organización independiente y esperaba radicalizar el partido desde adentro después de que el MNR accediera al poder. Debido en gran parte al apoyo del sector laboral, el MNR obtuvo una pluralidad en las elecciones de 1951, lo cual llevó a los militares a protagonizar otro golpe para impedir que el MNR asumiera el poder.

El golpe de 1951 galvanizó a la oposición, que se unió alrededor del MNR. Esto exacerbó la creciente división interna del movimiento entre los reformistas de clase media y los elementos radicales vinculados al movimiento laboral. El liderato del partido en el exilio,

---

<sup>26</sup> En este período hubo por o menos seis cambios de gobierno inconstitucionales antes de que el MNR tomara el control del gobierno en abril de 1952.

adoptó una postura pragmática tratando de asegurar la coalición más efectiva posible. Resulta significativo que solo se realizaron esfuerzos para establecer alianzas con grupos campesinos después de la revolución.

Los acontecimientos se precipitaron en abril de 1952. Elementos del MNR asociados con la policía nacional el 9 de abril iniciaron una revuelta. Cuando elementos clave del ejército se aliaron con el gobierno hacia el final del primer día, la sublevación se tambaleó. Luego, el 11 de abril, los trabajadores de los ferrocarriles y de las fábricas, armados se unieron a la revuelta. Cuando los mineros armados capturaron un tren de municiones y rodearon a los refuerzos del ejército potenciales, la soldadesca se desplomó ese mismo día. Después de tres días de lucha con 600 muertos, el MNR recuperó el poder.

A pesar de sus intenciones, el MNR se encontró en situación de dependencia del movimiento laboral armado. En el lapso de pocos días, se organizó un sistema de milicias de trabajadores y se formó la Central Obrera Boliviana (COB). Esta exigió el “co-gobierno”, que le fue concedido por el nuevo gobierno, confiriéndole el derecho de designar a los ministros clave. La COB intensificó la movilización de la presión popular a favor de la nacionalización de las minas, de la reforma agraria y del sufragio universal.

El nuevo presidente, Víctor Paz Estenssoro, y otros dirigentes del MNR, con el fin de manejar la creciente presión de la COB, adoptaron lo que Malloy (1968:200) denominó “posición nacionalista pragmática”. Al reconocer la necesidad de depender del movimiento laboral armado para enfrentar potenciales desafíos contra-revolucionarios, el MNR formó una coalición de centro-izquierda con la cual esperaba neutralizar las tendencias izquierdistas radicales en el seno de la COB. Como resultado, el gobierno revolucionario limitaría el poder de los militares (sin eliminar este sector), nacionalizaría las tres grandes compañías de estaño (pero no a todos los productores de estaño, ni amenazaría la propiedad privada en general) e instituiría el sufragio universal.

El tema de la reforma agraria resultó ser el más difícil para el nuevo gobierno, y la manera en que fue resuelto en última instancia permite comprender aspectos importantes de la naturaleza del proceso revolucionario mismo. Con el apoyo del sector laboral organizado, aumentó el número de revueltas de campesinos y de apropiaciones de tierras. Esto indujo a varios líderes del MNR original a dar un golpe de Estado, con el apoyo de elementos del ejército y de la policía, el 6 de enero de 1953. El golpe fue aplastado rápidamente, pero al día siguiente numerosos integrantes de la milicia de la COB entraron a La Paz para exigir una purga del ala derecha del gobierno. Paz se vio obligado a realizarla, aunque resultó ser “una purga muy moderada (Malloy, 1968: 201). No hubo derramamiento de sangre y se encubrió la complicidad de muchos, si bien a los líderes conocidos se los envió al exilio.

En ese momento, el gobierno designó a una comisión para redactar el proyecto de un programa de reforma agraria, aunque continuaron los levantamientos de campesinos. El 3 de agosto de 1953, se estableció formalmente la reforma agraria, “pero era evidente que en zonas clave, de gran densidad de población ... el documento no hacía más que ratificar un *fait accompli*. Entre tanto se formaron sindicatos de campesinos armados y muy bien organizados a través del país” (Malloy, 1968: 202). Los líderes del MNR eran “en el mejor de los casos, revolucionarios renuentes” (Malloy, 1968:202). O bien, en palabras de Eckstein (1982: 60): “... la distribución de la tierra dependía del resultado de las luchas localizadas, iniciadas “desde abajo” y resistidas “desde arriba”,. De esta manera, “el núcleo del MNR había presidido (más que dirigido) un profundo drama de destrucción revolucionaria...”

(Malloy, 1968: 203). Sean cuales fueren las intenciones del MNR, "... la clase de los latifundistas estaba literalmente erradicada..." (Klein, 1968: 404). El seis por ciento de los terratenientes bolivianos que poseían el 92 por ciento de las tierras agrícolas las perdieron en general. Sin embargo, el gobierno del MNR no logró construir nuevas instituciones estatales que pudiesen gobernar exitosamente al país, y menos aún integrar a la sociedad boliviana para formar un todo cohesivo. Como afirmó Malloy (1968: 208), "el asunto giraba alrededor de la soberanía interna, es decir la capacidad de un centro de decisión con autoridad efectiva para imponerse a los centros locales no investidos de dicha decisión con autoridad efectiva para imponerse a los centros locales no investidos de dicha autoridad." El Estado había perdido su legítimo monopolio de autoridad ante las milicias y ejércitos privados en los niveles regional y sectorial. Las milicias de trabajadores se habían organizado bajo la COB, aunque el control que la misma ejercía sobre ellas era tenue a nivel nacional. En las áreas rurales, las reformas agrarias crearon un vacío con "una atomización extrema y la ruptura del control rural" que no podían llenar ni el MNR ni la COB (Malloy, 1968: 211). Como recalcó Malloy (1968: 211), "en muchas partes del país, los campesinos simplemente se retiraron de la existencia nacional a un Estado atomizado. En otras regiones, se unificó a los campesinos (a menudo a la fuerza) en el marco de federaciones regionales dominadas por sindicatos poderosos." El MNR, con su principal apoyo basado en los sectores medios urbanos, no podía albergar la esperanza de unificar a la nación, a la vez que dependía del apoyo de los campesinos y trabajadores armados, sobre quienes tenía poco control, para mantenerse en el poder. En última instancia, "las instituciones nacionales adquirieron un carácter epifenomenal ante las fuerzas que imperaban de hecho" (Malloy, 1968:209).

Entre tanto, la economía se descontroló. El ingreso per capita descendió en un 20 por ciento de 1952 a 1958, la inflación galopante y las minas recién nacionalizadas estaban en decadencia. En particular, la inflación hacía que la clase media se colocara en contra del MNR, a la vez que los esfuerzos por controlarla no hacía más que alienar a otros grupos importantes, en especial a los menores.

Para conseguir apoyo, el MNR tenía que literalmente comprarlo y "... el partido se convirtió en un instrumento a través del cual diversos sectores podían asaltar legítimamente el magro excedente colectivo" (Malloy, 1968:214). Esto, a su vez, engendró una mentalidad rentista que luego "... se institucionalizó como estilo de vida pública. Proliferaron las organizaciones, a medida que cada sector trató de formar un frente sólido con el cual postergar lo que tenía, mientras asaltaba al sistema en procura de más" (Malloy, 1968: 215). El resultado fue un aumento de la inestabilidad política y el debilitamiento de las instituciones nacionales.

El liderazgo del MNR se desplazó hacia la derecha con la elección de Hermán Siles a la presidencia en 1956. Siles empezó a reconstruir el sector militar con el fin de contrarrestar las milicias de los trabajadores y purgó el gobierno de los izquierdistas. También apeló a los campesinos para tratar de separarlos del sector laboral de izquierda. En 1960, Paz asumió nuevamente la presidencia y continuó la tendencia hacia la derecha del MNR. Con el apoyo de los Estados Unidos en el marco del Programa de la Alianza para el Progreso, Paz se colocó en situación de antagonismo con el sector laboral organizado y con la izquierda. Los problemas económicos y políticos básicos desencadenados por la Revolución seguían sin resolverse, y el gobierno de Paz estaba cada vez más aislado. Los llamados a los campesinos –los beneficiarios de las reformas agrarias promulgadas durante el primer gobierno de Paz– para que apoyaran al cada vez más asediado gobierno fueron estériles. Aumentaron la violencia política y los choques con la izquierda y con los trabajadores. Cuando Paz informó que tenía previsto sucederle a sí mismo, las fuerzas armadas, ahora poderosas y

profesionalizadas, actuaron en su contra el 3 de Noviembre de 1964. Paz intentó nuevamente movilizar el apoyo campesino, pero al no lograr materializarlo, partió al exilio a Perú el día siguiente, dando inicio a décadas de régimen militar de inestabilidad política.

Los problemas políticos del clientelismo, rentismo y estructura autoritarias no fueron creados por la Revolución. Sin embargo, el vacío institucional dejado por la misma los exacerbó y contribuyó a la creación de procesos persistentes de descomposición institucional. Bolivia constituye un ejemplo extremo de política patrimonial, en la cual las acciones de los partidos políticos y de otros actores están motivadas por el acceso a prebendas y otras rentas (Gamara y Malloy, 1995). Aún el período de régimen militar posterior al golpe de 1964 se vio cada vez más socavado por esta dinámica rentista y patrimonial, de manera que para mediados de los años setenta, el sector militar también se comportaba como si fuese “poco más que un partido político armado” (Gamara y Malloy, 1965: 408). Cada vez más, el cuerpo de oficiales se encontraba en situación de competencia con políticos civiles, quienes a menudo concertaban pactos oportunistas con ellos para usufructuar prebendas del Estado, con el resultado de que las instituciones estatales fueron socavadas desde adentro. Como consecuencia, además de la decadencia institucional, los niveles de inestabilidad política fueron en aumento aún bajo el régimen militar. La transición hacia la democracia demoró cinco años, de 1978 a 82, e incluyó siete gobiernos militares y dos civiles débiles. Inclusive el primer gobierno civil electo tuvo que abandonar al poder a la fuerza un año antes de terminar su mandato, en 1985, debido a su incapacidad para manejar la hiperinflación del país.

Con el regreso de Victor Paz Estenssoro a la presidencia en 1985, se restauró una semblanza de orden político y la manera en que se logró ilustra los problemas institucionales que encara a Bolivia (Gamara y Mallkoy, 1995). El poder político se logró inicialmente al controlar la economía. Esto se realizó mediante políticas adoptadas en el marco de la nueva política económica (NPE) desarrolladas en secreto y ejecutadas por decreto. Se aplastó la oposición proveniente de la izquierda, cuyos dirigentes fueron obligados al exilio temporalmente. El segundo ingrediente de la estabilidad política se instauró luego en octubre de 1985, el Pacto por la Democracia entre el MNR y Acción Democrática y Nacionalista (ADN), el partido político creado en 1979 por el ex-dictador militar General Hugo Bánzer. La clave para el éxito del pacto fue la aceptación, por parte de ADN, de apoyar al gobierno de Paz en materia legislativa, a cambio de garantía de acceso a posiciones de privilegio del Estado. Se restableció la estabilidad al reducir al mínimo el conflicto inmovilizador entre el poder ejecutivo y el legislativo. Esto le permitió seguidamente a Paz ratificar las disposiciones de la NPE a nivel legislativo, con la suficiente autonomía para organizar una administración efectiva para gobernar al país a la vez que aisló su equipo económico de las presiones del rentismo patrimonial. Sin embargo, el pacto no pudo resolver los problemas políticos fundamentales que lo originaron. En vez de ello, “redujo el papel legislador a ser un sello de aprobación oficial de un proceso de formulación de políticas esencialmente autoritario ... [y] reforzó la lógica de prebendas del sistema” Gamara y Malloy, 1995: 415).

El éxito del pacto conllevó a la concertación de otros similares durante las tres presidencias siguientes. Si bien dichos pactos posiblemente aportaron un fundamento de políticas de consenso y de estabilidad democrática que ha contribuido a consolidar la democracia boliviana (Mayorga, 1997), lo han logrado a expensas de las reformas institucionales fundamentales necesarias tanto a nivel del Estado como de los partidos políticos. El Estado continúa siendo altamente politizado, aun cuando Bolivia sea ahora “gobernable” como resultado de pactos. Pero éstos, en vez de reducir el rentismo, han contribuido a

institucionalizarlo aún más. Por ejemplo, Bolivia siempre aparece entre los países más corruptos del mundo en las diversas encuestas sobre este tema. Recientemente, la encuesta anual sobre competitividad global publicada por el “World Economic Forum” (Foro Económico Mundial) declaró a Bolivia como el país más corrupto de los 59 países del mundo incluidos en ese estudio (*El Nuevo Día*, 7/15/99).<sup>27</sup> En particular, el “World Economic Forum” señaló que los políticos bolivianos eran catalogados como los más corruptos y los menos dignos de confianza, y observó que Bolivia (al igual que México y China) eran los únicos países entre los 20 de más baja clasificación en los que se observó un aumento de la ilegalidad, la corrupción y la violencia en comparación con el año anterior.

Los partidos políticos tienen la mayor responsabilidad en este contexto, puesto que se encuentran cada vez más “desvinculados de los intereses de la sociedad boliviana” (Gamara y Malloy, 1995:411). Como lo ha comentado el respetado científico social boliviano Carlos Toranzo, los partidos políticos han mostrado gran habilidad en la concertación de pactos políticos, lo cual ha permitido la consolidación del régimen democrático en Bolivia. Pero “el otro lado negro” de esta modalidad es que los partidos la adoptan para lograr poder, sin preocuparse por quienes integran el pacto ni cuál es su base programática. En vez de ello, “los partidos han vuelto a ser las máquinas para tomar poder” carentes de visión a largo plazo, con lo cual se exacerban los problemas de clientelismo y rentismo (entrevista personal, La Paz, 7/2/99). El Senador Walter Soriano de ADN, integrante del actual pacto gobernante, expresó un sentimiento común al sugerir que las raíces de la dinámica patrimonial en Bolivia se encuentran en su estilo altamente personalizado de hacer política: “la cultura política en el país es de caudillismo”, lo cual socava la democracia y las perspectivas de las reformas necesarias (entrevista personal, La Paz, 7/1/99).

Estos problemas no pasan desapercibidos para el público del país. Una encuesta nacional de cultura política en Bolivia (Seligson, 1998), por ejemplo, encontró que únicamente uno de cada diez bolivianos estaban a favor del sistema político y expresaban a la vez tolerancia política, mientras que más de la mitad manifestaban principios que aprobarían el derrumbe de la democracia. Significativamente, la legitimidad del sistema político tenía el menor puntaje entre las personas con educación universitaria. En cuanto a la tolerancia, la encuesta determinó que “los bolivianos son especialmente intolerantes del derecho a hablar libremente y de optar por cargos políticos...” (Seligson, 1998: 11). No sorprende la muy baja calificación recibida por los partidos políticos. Otra encuesta realizada a principios de la década de 1990 detectó que aunque el 78 por ciento de los bolivianos apoyaba la democracia, solamente el cinco por ciento sentía que los partidos políticos representaban sus intereses y el 71 por ciento sentía que el actual gobierno representaba los intereses de los ricos y de los políticos. No es sorprendente que los partidos políticos y el Congreso hayan obtenido la calificación más baja de aprobación de todas las instituciones. (Gamara y Malloy, 1995: 418-19).

En estas circunstancias, existe el peligro de que la mayoría de la gente percibía la democracia como cada vez más inoperante en el manejo de los problemas que son de su mayor preocupación (Garretón, 1999), o inclusive como la causa de estos mismos. (Oxhorn, 1999). Sistemas como estos son muy vulnerables frente a líderes populistas que movilizan a la gente contra las instituciones. La impresionante popularidad de Hugo Chávez en Venezuela y de Alberto Fujimori en Perú simplemente destaca este peligro implícito, y en Bolivia ya han alcanzado éxito considerable en años recientes los partidos regionales populistas. Tampoco

---

<sup>27</sup> El informe está basado en una encuesta a 4.000 dirigentes empresariales y fue recopilado por un equipo altamente respetado de académicos.

puede excluirse la posibilidad de otras opciones autoritarias. Cada uno de los tres presidentes anteriores al actual gobierno de Bánzer impusieron períodos de Estado de sitio para encarar diversas fuentes de descontento popular y gozaron de un considerable apoyo popular. De hecho, los intentos realizados en 1995 por el entonces presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada (el mismo responsable de la aplicación de la LPP) para entablar un diálogo con huelguistas fueron percibidos por la opinión popular como una señal de debilidad (Gamara, 1996). De la misma manera, el 29 por ciento de los bolivianos expresaron que apoyarían un golpe en condiciones de desempleo elevado o de descontento de los trabajadores o estudiantes. La aprobación de la opción de golpe no variaba en función del nivel de educación, origen étnico o residencia urbana/rural, y no había diferencia estadísticamente significativa según el género. Pero los jóvenes expresaron una aprobación dos veces mayor en cuanto a apoyar un golpe que la encontrada en el grupo de personas mayores de 65 años (Seligson, 1998: 17).

Es también importante observar que las debilidades de los partidos políticos se han reflejado en la creciente influencia de las diversas organizaciones corporativas o funcionales, las cuales a menudo evaden la instancia legislativa para intentar tratar directamente con el ejecutivo. Los comités cívicos en particular han aumentado su influencia al reemplazar a los partidos políticos en la articulación y agregación de intereses regionales, y se han convertido en los principales vigilantes de la actividad del Congreso. Esto también se refleja en el alto grado de legitimidad del que gozan entre los bolivianos. Por ejemplo, la encuesta realizada a principios de los años 1990 mostró que los comités cívicos ocupaban un segundo lugar después de la Iglesia Católica en cuanto a respeto del público (Gamara y Malloy, 1995: 419). Al mismo tiempo, la COB (y la izquierda radical en general) han sufrido una considerable pérdida de influencia en la sociedad boliviana. Una de las señales que así lo indican es que el apoyo popular para Estados de sitio se dirigía principalmente contra ellos. Como comentó Oscar Coca, ex-asesor de la COB “fuimos unidos bajo el dictador, pero bajo la democracia nos destruimos! No tenemos capacidad propositiva” (entrevista personal Cochabamba, 7/13/99).

Bolivia representa por lo tanto una serie de defectos, por no decir fallas, que afectan el desarrollo y que están relacionadas entre sí. La inmensa pobreza y las limitadas opciones de vida de la gran mayoría de los bolivianos es realmente el resultado final de décadas de decadencia política e institucional. La LPP es un esfuerzo osado, innovador y extremadamente creativo para abordar estos problemas estructurales en forma democrática. Esto, claramente, es una tarea enorme.

## **Anexo 2**

### **Personas entrevistadas**

#### **La Paz**

Armando de la Parra, Diputado

Armando Ortuño, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Armando Godínez, Banco Interamericano de Desarrollo

Carlos F. Toranzo Roca, Coordinador de Áreas de Política y Economía, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Carlos Lacerna, Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana.

Carmen Barragán, Directora, Unidad de Investigación y Análisis, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

Dianna Urioste, Coordinadora de la Mujer.

Erika Brockmann, Senadora y Presidenta del Comité de Participación Popular del Senado.

Fernando Calderón Gutiérrez, Asesor en Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gloria Aguilar Perales, Vice Presidenta, H. Concejo Municipal de La Paz.

Iván Arias Durán, Coordinador Nacional, Promoción al Desarrollo Económico Rural, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Jorge Kafka Zuñiga, Director General de Participación Popular, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

José Luis Núñez, Coordinador General, Centro Alternativo de Desarrollo Integral Inti Watana.

María Eugenia Choque, Taller de Historia Oral Andina.

Rosa María Balcazar, Banco Mundial.

Thomas K. Reilly, Director del Proyecto, Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana.

Walter Soriano, Senador

#### **Cochabamba**

Augusto Jordán, Presidente, Concejo Municipal de Cochabamba.

Carlos Soto, Comité de Vigilancia, Tarata.

Daniel Prado, Comité de Vigilancia, Tarata.

Edgar Montaña R., Presidente, Comité Cívico de Cochabamba

Freddy Aranzibar, Asesor, Concejo Municipal de Cochabamba

Germán Marañón, Presidente, Comité de Vigilancia de Cochabamba.

Gonzalo Vargas Villazón, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Hilda Bocal, Consejera Departamental.

María Lourdes Zabala Cañedo, Coordinadora de la Mujer.

Oscar Coca, Consejero Departamental.

Roberto Lacerna, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Romero Bocal, Director de Planificación, Municipio de Cliza.

### **Santa Cruz**

Alfonso Moreno Gil, Presidente, Comité Pro Santa Cruz.

Ana María Lema, investigador independiente

Carlos Hugo Molina Saucedo, Secretario Nacional de Participación.

Gastón Zamora, Miembro, Primer Equipo de Comunicación, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Germán Castedo Roca, Segundo Vicepresidente, Comité Pro Santa Cruz.

Roberto Barbery Anaya, Codirector, Programa de Alivio a la Pobreza en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

## Bibliografía

Agüero, Felipe, y Jeffrey Stark, editores. 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, University of Miami.

Albó, Xavier. 1996. "Making the Leap from Local Mobilization to National Politics," *NACLA Report on the Americas*, XXIX (marzo/abril): 15-20.

\_\_\_\_\_. 1995. "And from Kataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia", en D. Van Cotl, editores. *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. New York: St. Martin's Press, pp. 55-81.

Archondo, Rafael, 1997. "La aplicación de la Ley de Participación Popular", en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 273-302.

Ardaya, Salinas, Rubén. 1998. *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*. Descentralización y participación, número 3. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Arias, Iván y Sergio Molina. 1997. "De la nación clandestina a la participación popular," en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 59-74.

Ayo, Diego. 1998. "Los distritos municipales," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 27-65.

\_\_\_\_\_. 1997. "Indígenas en poder local," en Secretaría Nacional de Participación Popular. 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 333-343.

Barbery Anaya, Roberto. 1997. "Una revolución en democracia," en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 45-57.

Beiner, Ronald, editores., 1995. *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.

Booth, David, Suzanne Clisby y Charlotta Widmark. 1997. *Poplar Participation: Democratizing the State of Rural Bolivia*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.

Cárdenas, Víctor Hugo. 1997. "El rescate de los viejos postulados," en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia,

Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 21-26.

Chalmers, D. 1977. "The Politicized State in Latin America," en J. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporation in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 23-45.

Chávez Corrales, Juan Carlos, coordinador, 1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

Eckstein, Susan, 1982. "The Impact of Revolution on Social Welfare in Latin America," *Theory and Society*. 11 (enero): 43-94.

Foweraker, Joe y Todd Landman. 1997. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Galindo Soza, Mario. 1988. "La participación popular y la descentralización administrativa," en Juan Carlos Chávez Corrales, coordinador, 1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*; La Paz: Fundación Milenio, pp. 232-282.

Gamara, Eduardo A. 1996. "Bolivia: Managing Democracy in the 1990s," en Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal, editores, *Structuring Democratic Governance: South America in the 1990s*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 72-98.

Gamara, Eduardo A., y James M. Malloy. 1995. "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia," en Scott Mainwaring and Timothy Scully, editores, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 399-433.

Garretón, M. A. 1999. "Social and Economic Transformations in Latin America: The Emergence of New Political Matrix?" en P. Oxhorn y Starr, eds., *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?* Boulder, Colo.: Lynne Rienner, pp. 61-78.

Gellner, Ernest, 1991. "Civil Society in Historical Context," *International Social Science Journal* 129 (agosto): 495-510.

Gray-Molina, George. 1998. *Exclusion, Participation and Democratic State-Building*. Paper presented at a seminar on Democratic Viability in Bolivia. Latin American Centre, St. Antony's College, University of Oxford, febrero 25.

Grebe López, Horst, 1997. "La Ley de Participación Popular," en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República d Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 171-184.

Grupo de Trabajo del Diálogo Nacional. 1998. *Propuesta contra la Pobreza*. La Paz: Vicepresidencia de la República.

Guzmán Boutier, Omar. 1998. "Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION

POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 132-153.

Hann, Chris, y Elizabeth Dunn, editores. 1996. *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge.

Herrera, David. 1997. "Voices on the left," *NACLA Report on the Americas*. XXXI (julio/agosto): 10-12.

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Karl, T. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkley: University of California.

Klein, Herbert. 1969. *Parties and Political Change in Bolivia, 1880-1952*. Cambridge: Cambridge University Press.

Malloy, James. 1968. "Revolution and Development in Bolivia," in Cole Balsier, ed., *Constructive Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 177-232.

Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mayorga, René Antonio. 1997. "Bolivia's Silent Revolution," *Journal of Democracy* 8 (enero): 142-156.

Molina, Saucedo, Carlos Hugo. 1999. Relatorio: Entrevista con Carlos Hugo Molina, Taller de Expertos: Municipios y cultura institucional democrática. 7 de marzo. Informe de desarrollo humano en Bolivia 2000.

\_\_\_\_\_. 1997. "Justificación de Motivos," en Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 33-36.

O'Donnell, G., y P. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Oxhorn, Philip, en procesamiento. "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America," in Susan Eckstein and Timothy Wickham-Crawley, eds., *Social Justice in Latin America*.

\_\_\_\_\_. 1999. "When Democracy Isn't All that Democratic" Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Atlanta, September 1999.

\_\_\_\_\_. 1998. "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective Action," *Journal of Historical Sociology* 11 (junio 1998): 212-246.

\_\_\_\_\_. 1995. "From Controlled Inclusion to Reactionary Exclusion:" The Struggle for Civil Society in Latin America," in J. Hall, ed., *Civil Society: Theory, History and Comparison*. Cambridge: Policy Press, pp. 250-77).

\_\_\_\_\_ y Graciela Ducatenzeiler, editores. 1998a. *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park:" The Pennsylvania State University.

\_\_\_\_\_, 1998b. "Conclusions: What Kind of Democracy? What Kind of Market? En Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler, eds., *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the age of Neoliberalism*. University Park:" The Pennsylvania State University, pp. 227-239.

Porcel, Abdón y Laurent Thévoz. 1998. "Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 92-131.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. Desarrollo Humano en Bolivia. 1998. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rojas Ortuste, Gonzalo. 1998. Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal. Descentralización y participación, número 1. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Rojas Ortuste, Gonzalo y Laurent Thévoz. 1998. "Presentación general," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 11-23.

Sánchez de Lozada, 1997. "Bolivia debe cambiar," en Secretaría Nacional de Participación Popular, *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad, pp. 19-20.

Schmitter, P. 1986. "An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule," in G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, editores, *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-10.

Secretaría Nacional de Participación Popular. 1997. *El pulso de la democracia*. La Paz: República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad.

Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, 36 (enero): 95-131.

Seligson, Mitchell A., 1998. *The Political Culture of Democracy in Bolivia*: 1998. La Paz: Draft prepared for U.S. Agency for International Development, versión mimeografiada.

Stocpol. Theda. 1985. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research," en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Stocpol, ed., *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37.

Taller de Expertos. 1999. Relatorio, Taller de Expertos: Municipios y cultura institucional democrática, 7 de marzo, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000.

Thévoz, Laurent, y Ernesto Velasco. 1998. "La dinámica de los procesos municipales de implementación de la LPP," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 203-222.

Unidad de Investigación y Análisis. 1999. *Lectura de los Datos del Voto Constructivo de Censura*. Serie de Cuadernos de Investigación, número 2. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

\_\_\_\_\_. 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 69-91.

\_\_\_\_\_. 1998b. "El proceso social de introducción de demandas," en Unidad de Investigación y Análisis, 1998a. PARTICIPACION POPULAR. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, pp. 69-91.

Vargas, R. Humberto. 1998. Los MUNICIPIOS EN BOLIVIA. "Son evidentes los avances con participación popular." Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.