

PARTICIPACIÓN POPULAR Y DESARROLLO LOCAL. LA SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS RURALES DE COCHABAMBA Y CHUQUISACA

INTRODUCCIÓN

Manuel De La Fuente

Los procesos de descentralización están a la orden del día en muchos países y regiones del mundo. Bolivia, no podía ser la excepción, hallándose inmersa en un proceso semejante, que se inició después de muchos debates en abril de 1994, momento en que se aprobó la Ley de Participación Popular.

Ley que fue cuestionada al principio por muchos sectores; particularmente, en las áreas rurales¹, pero en la actualidad, goza de una amplia aceptación. Sin embargo, a pesar de que han pasado más de seis años de su implementación, todavía, muchas de las esperanzas que se han cifrado en ella no se han podido concretizar; por lo menos, es lo que resulta de los trabajos de investigación realizados por Beatriz Herrera, Fernando Rivero, Gabriel Herbas, Dante Mercado y Alfonso Serrano; alumnos de las Maestrías en “Estudios del Desarrollo” y “Desarrollo Local y Municipios” del CESU.

Investigaciones que fueron expuestas de manera sucinta en un seminario organizado por el CESU, el PROMEC y el IESE en agosto del 2000. Ahora en este libro las presentamos de una manera más extensa, aunque no tan amplia como la versión que existe en la respectiva tesis que cada estudiante de la Maestría ha presentado al CESU. Por otra parte, pedimos a Benjamín Kohl y Gery Nijenjuis, investigadores de Estados Unidos y de Holanda respectivamente, de intervenir en el Seminario preparando una ponencia, que también se publica en este libro². La razón de la invitación fue que ambos han trabajado el tema de la participación popular en sus tesis de doctorado. Además, en el seminario se comentaron todas las ponencias, es por ello que dichos comentarios son también recogidos en este libro. Finalmente, se ha incluido un texto de Felix Bombarolo, profesor invitado del CESU, ya que comenta la participación popular de una manera muy particular, lo que nos permite reflexionar aún más sobre este tema tan crucial para Bolivia.

¹ Los sindicatos campesinos opusieron una resistencia enconada, particularmente como señala Ramírez, en su ponencia recogida en este libro, porque el área geográfica de la sección de provincia no correspondía en muchos casos al territorio de las centrales sindicales, en consecuencia el “referente municipal” obligaba a fracturar las centrales y sub-centrales. Para una visión más amplia del por qué del rechazo de los campesinos ver Hoffmann (1999: 104 y ss.)

² Raúl Kopa, asistente de la Maestría en Estudios del Desarrollo realizó un importante trabajo de edición de los textos de nuestros invitados, así como de los alumnos de la Maestría. Por ello van todos nuestros agradecimientos.

Ahora bien, para poder entender con mayor propiedad el impacto de la Ley de Participación Popular es necesario examinar el estado de la situación antes de que la Ley fuera aprobada. Es por ello que en una primera parte de esta introducción, presentamos rápidamente lo que acontecía en nuestro país; haciendo un énfasis particular sobre lo que sucedía en las regiones rurales. Por ese entonces, lo que ocurría no era de lo más alentador, por el contrario las regiones y ciertos grupos sociales se sentían avasallados por un férreo centralismo, que era visto como ineficiente e inequitativo. Es por ello que surgieron una serie de movimientos sociales y regionales que han tratado de modificar este estado de cosas. Por lo que resulta pertinente presentar, en la segunda parte, aunque de manera breve, los esfuerzos realizados con miras a la descentralización.

En esta parte, también examinaremos las razones que movieron al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada a iniciar el proceso de descentralización, en un principio vía los municipios; y después, como medida complementaria, vía los gobiernos departamentales. Por supuesto que las presiones sociales y el juego político interno han modelado el comportamiento del gobierno; pero, el actual contexto mundial y las presiones internacionales también han condicionado de manera importante la conducta del poder central. Será la interacción de las presiones internas, externas y la voluntad de cambio del Gobierno, que marcarán la forma de la descentralización en el país. Justamente son sus particularidades, las que estudiaremos en la tercera parte de esta introducción.

Finalmente, en la cuarta parte, realizaremos una evaluación de la aplicación de la Ley de Participación Popular, a partir de los estudios presentados en el Seminario de agosto del 2000. En realidad, en esta parte, presentaremos el esfuerzo que realizamos durante el Seminario, tratando de sistematizar: los resultados de las investigaciones presentadas; así como, de las discusiones que se suscitaron en dicho evento. Tarea difícil, que creemos haber cumplido a medias, como se podrá percatar el lector después de darse el trabajo de leer y apreciar la riqueza de las diferentes ponencias y comentarios que se encuentran en este libro.

1. Antecedentes.

Bolivia, como la mayoría de los países de América Latina y tal vez del mundo, era, hasta no hace mucho tiempo, un país extremadamente centralizado. Prácticamente, ese carácter se da desde su nacimiento en 1825, aunque como bien lo señala Rodríguez, en su libro *Estado y Municipio en Bolivia*, hubo momentos en la historia en que las prefecturas y los municipios tuvieron un cierto poder autónomo, dotados de numerosas competencias, particularmente en los campos de la salud y la educación. Fueron solamente momentos, ya que el gobierno central continuamente avasallaba las atribuciones de los poderes locales, pero donde se notó con mayor fuerza la centralización, fue con el Estado del 52, que suprimió inclusive la

independencia municipal y transformó al municipio en “un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central” (1995: 88).

En realidad, el Estado del 52, era sumamente poderoso, siendo el principal “empresario” del país, dueño, entre otros, de minas, industrias, petróleo, ferrocarriles y comunicaciones. Además, era el principal inversionista que definía los “polos de desarrollo”, favoreciendo ciertas regiones y beneficiando “a una empresa ‘privada’ que vivía del favor correligionario, llave de los recursos del erario [...] en desmedro del resto del país” (Arrieta y De La Fuente, 1998: 93). En consecuencia, algunas regiones y grupos sociales progresaron, mientras que otros, particularmente en las áreas rurales, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas quedaron al abandono³. Tanto es así, que ni siquiera podían referirse a un municipio, puesto que el campo de acción de las alcaldías se limitaba a las zonas urbanas. El campo era tierra de nadie, sin ningún poder local.

Por otra parte, cabe notar que algunas pequeñas ciudades no tenían tampoco una alcaldía y, lo mas crítico es que la mayor parte de los municipios provinciales, casi no tenían recursos económicos, por lo que no poseían ninguna capacidad de acción a favor del desarrollo local.

Finalmente, el Estado del 52 fue un Estado planificador, ya que casi todos los gobiernos elaboraron planes, aunque muy pocos ejecutaron lo que planearon⁴. Por otra parte, en términos generales, el tipo de planificación de entonces, se caracterizó por su inoperancia y verticalismo, puesto que no se buscaba ni la participación ni el consentimiento de las instituciones y menos de la población. Asimismo, la planificación tipo “desarrollo rural integrado” (que planteaba otra forma de planificación y que fue aplicada en los setenta), en la práctica, como bien lo indica Soriano, nunca logró una verdadera integralidad, tampoco se dio una coordinación sinérgica entre las instituciones y menos se produjo una participación real y democrática. (1997-98: 77).

2. Las causas de la descentralización.

En respuesta al Estado del 52, surgieron, como indica Romero, 2 tipos de movimientos regionales⁵. Los unos, relacionados con las zonas postergadas,

³ La revolución de 1952 favoreció en sus inicios a los pueblos indígenas y los campesinos, quienes lograron un avance importante particularmente en razón de la reforma agraria de 1953, pero después las políticas públicas fueron contrarias a los intereses de los pequeños productores agrícolas.

⁴ Sobre los principales documentos de planificación, así como los gobiernos que los elaboraron, ver Arrieta y als. (1990: 331 y ss.).

⁵ Los movimientos regionales en Bolivia no son nuevos, y autores como Roca (1980) consideran que la historia del país es una historia de lucha de regiones. Ver también Rodríguez (1993).

tratando de superar la exclusión y buscando insertar su región dentro de la economía nacional. Los otros, vinculados a las regiones beneficiadas por el progreso, buscando un mayor control sobre las orientaciones mismas del desarrollo y tratando de remover los obstáculos del centralismo. (1983: 57 y ss.).

Ambos movimientos regionales, con el tiempo se fueron consolidando, en gran medida, en razón de su oposición al centralismo, que era visto, en palabras de Mario Cossío, Past presidente del Comité Pro Intereses de Tarija, como una concentración de la capacidad decisional en el gobierno central que asfixiaba a las regiones, que coartaba sus impulsos, que no atendía oportunamente sus necesidades, que generaba desequilibrios interregionales, que no daba posibilidades de control social, que permitía una odiosa exclusión social y regional en la toma de decisiones, que no creaba mecanismos de participación social, lo que a su vez no permitía fortalecer el sistema democrático. Además, como todo el poder se concentraba en el centro, esto significaba una enorme invitación a la corrupción y a la ineficiencia (1993: 35 y ss.).

Para lograr la descentralización, los movimientos regionales, organizados en los Comités Cívicos, organizaron toda una serie de actos, manifestaciones, paros cívicos y también propusieron modificaciones a las leyes del país. Así, a principios de los ochenta los Comités Cívicos de Santa Cruz y de Cochabamba, así como el Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca presentaron anteproyectos de Ley de Descentralización.

El impacto de los Comités Cívicos fue notable, particularmente el de Santa Cruz, y la idea de la descentralización fue abriéndose espacio, prueba de ello, es que por esa misma época tanto el Gobierno del Dr. Siles, como el legislativo, así como los principales partidos de oposición: el MNR y la ADN, presentaron también sus anteproyectos de Ley de Descentralización⁶.

De ahí en adelante, habría que esperar unos diez años para que efectivamente se inicie el proceso de descentralización. En el ínterin muchas cosas se sucedieron. El Estado del 52, en franca crisis desde finales del los setenta, fue "liquidado" por el neoliberalismo; que sin embargo, no solucionó muchos de los problemas que arrastraba el Estado de la Revolución Nacional, particularmente el relacionado a las grandes desigualdades sociales y regionales.

Por otra parte, la izquierda prácticamente desapareció; pero, surgieron nuevas fuerzas políticas como la UCS y CONDEPA, que forzaron a los partidos tradicionales, particularmente al MNR, a presentar en 1993 un programa de gobierno que justamente contemplaba un intento de solución de dichos problemas, mediante la implementación de un proceso de descentralización y de participación popular.

⁶ Para un análisis de los anteproyectos de Ley de Descentralización de esa época ver CEDED (1987). Posteriormente, se elaboraron otros, alcanzando en 1992, la cifra de 21 anteproyectos (Molina 1994a:123).

Ahora bien, el MNR ganó las elecciones en 1993, entre otros, por el carisma de Sánchez de Lozada y a causa de la alianza con Victor Hugo Cárdenas, originario de una comunidad rural aymara y uno de los líderes del katarismo. Posteriormente, pudo gobernar gracias a los acuerdos que logro con el MBL y la UCS. Esos acuerdos y la cooptación de numerosos cuadros de la izquierda, le dieron la fuerza para llevar adelante numerosas reformas, entre las que resaltan la capitalización y la descentralización.

Dos medidas que aparentemente no están ligadas, pero que van debilitando la capacidad del poder central. El Estado ya no es mas dueño de minas, industrias, comunicaciones, ni ferrocarriles y; por otro lado, ha transferido a las regiones parte de su poder, parte de sus competencias.⁷

A través de la capitalización, Bolivia ingresa de pleno a la globalización y mediante la descentralización, lo local surge con gran fuerza. Dos fenómenos que parecen ser, y en ello coincidimos con Moncayo (1995), el nuevo sentido común de Occidente.

¿Pero por qué hay una convergencia de estos dos fenómenos?. Una de las razones es que las nuevas tecnologías han permitido flexibilizar los procesos productivos, lo que ha posibilitado que las grandes empresas descentralicen su producción, ya sea en sus países de origen o a lo ancho del mundo. Descentralización que va entonces acompañada por una reestructuración de la economía a escala internacional⁸. Pero, descentralización no quiere decir desconcentración del poder; por el contrario, el poder se va centralizando cada vez más y lo que se descentraliza “son las actividades subordinadas, siguiendo una estricta jerarquía tecnológica y de gestión. Asistimos así, simultáneamente a la concentración y a la descentralización del nuevo sistema de producción y de gestión” (Castells 1989:14).

Por otra parte, las nuevas orientaciones de la política y la economía mundial no pueden explicarse por el sólo hecho de la tecnología, si bien estas son importantes, el capitalismo actual es el resultado de las luchas políticas que han conducido al triunfo de los sectores más conservadores, tanto en el Norte como en el <sur. Sectores que han impuesto, claro que de manera diferenciada y con

⁷ Además, Ben Kohl (1999) en su tesis de doctorado plantea que la capitalización no hubiera podido llevarse adelante sin que se haya planteado al mismo tiempo la Ley de Participación Popular. Con ella se evitó que se produjera una férrea oposición por parte de la población, que en ocasiones anteriores, particularmente en el Gobierno de Jaime Paz, evitó que se llevaran a cabo la privatización de las grandes empresas públicas.

⁸ Un breve análisis de la reestructuración del capitalismo se presenta en el texto ya citado de Moncayo y en un artículo de mi autoría, publicado hace unos años, ver De La Fuente (1996). Un análisis mas completo se pueden encontrar en Castells (1999).

matices⁹, el modelo neoliberal; que incluye como políticas estatales: la apertura comercial y financiera, las desregulaciones y las privatizaciones; elementos importantes para “ingresar” al mundo globalizado¹⁰. Pero también en el recetario neoliberal se encuentra la descentralización.

En relación a esta última política, parece que todo el mundo coincide: tanto los gobiernos, como los movimientos cívicos y los organismos internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD están de acuerdo con la descentralización. Las diferencias surgen respecto a la profundidad de la descentralización, es decir respecto a la “cantidad y calidad” de poder que se va transferir a las regiones. La discusión gira entonces en relación a los grados de autonomía que tendrán los poderes regionales y locales, las competencias que se les otorgará, los recursos financieros que tendrán, las formas de control social y los niveles de participación ciudadana.

Y en el caso particular de Bolivia, la discusión también se centró en el camino que iba a tomar el proceso de descentralización. Por una parte, los municipalistas como Carlos Hugo Molina o Ivan Finot¹¹ planteaban que la descentralización se establezca vía los municipios, mientras que los Comités Cívicos, querían que se la realice vía los gobiernos departamentales. Finalmente, las dos vías se están implementando, aunque como veremos con resultados un tanto conflictivos.

3. Las particularidades de la descentralización en Bolivia.

El proceso de descentralización se inició con la aprobación, en abril de 1994, de la Ley de Participación Popular¹² (LPP, de ahora en adelante). Ley que trata de resolver varios de los problemas señalados en la primera parte de este texto.

En **primer lugar**, la LPP produce una **municipalización** del todo el territorio. Antes, las áreas rurales no contaban con un poder local. Ahora tienen la referencia de un municipio, incluidos los campesinos, puesto que el territorio municipal abarca las áreas urbanas y rurales de un determinado espacio geográfico. Lo que todavía está en cuestión es el área territorial del Municipio, ya que muchas veces las

⁹ Esquemmatizando, se puede indicar que los países del Norte y varios países exitosos del Asia son menos neoliberales que los países de América Latina. Ver al respecto Anderson (1997) y Stewart (1998). También, el Banco Mundial, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997, matiza su posición pro-mercado, al reconocer la importancia del Estado e inclusive de las empresas estatales.

¹⁰ Para una explicación del impacto de la globalización en América Latina, ver Vellinga (2000), Lopez (1999) y Mortimore (1995)

¹¹ Ver al respecto Molina (1994b) y Finot (1990)

¹² En un libro publicado por el Ministerio de Desarrollo Humano(1997) se presentan varios artículos que muestran la intención que tenían los gobernantes de entonces al impulsar la LPP. En este libro hay también una serie de artículos examinando: los antecedentes previos a la promulgación de la Ley, así como la Ley misma..

secciones de provincia, donde se asientan los municipios, presentan situaciones conflictivas, como veremos más adelante.

En **segundo lugar**, la LPP confiere **nuevas competencias** a los municipios, en los campos de la salud, la educación, el deporte, la cultura, etc. Además, los municipios ahora tienen que ocuparse del desarrollo de su territorio. Sobre esto último, se ha estado reflexionando mucho y han surgido propuestas como la del PADER, que son un aporte para la discusión, planteando en sus grandes líneas: la necesidad del dialogo, la búsqueda de consensos y la articulación entre todos los actores económicos de los municipios. En este planteamiento el Gobierno Municipal juega un rol sumamente importante, pero no debe “repetir los errores del pasado” y debe reorientar sus actividades actuales, buscando convertir al Municipio en un “Municipio productivo”, en el que todos los actores deben convertirse en “promotores” del desarrollo local. (1998: 20 y ss.)

¿Pero qué quiere decir la promoción del desarrollo?. Creemos que no hay una claridad al respecto, lo que se puede inferir es que el municipio para ser “productivo” tiene que lograr que sus actividades, los servicios que presta, tengan un impacto directo sobre negocios concretos, que impulsen a los agentes económicos privados a realizar inversiones productivas sostenibles. Pero, ¿Bastará que el municipio se ponga al servicio de intereses concretos de sectores privados locales para que haya desarrollo? No nos parece, lograr el desarrollo significa mucho más que eso.

Si bien es necesario que exista un sector privado fuerte, también es imprescindible que este sector sea realmente emprendedor, que no solamente vele por sus intereses a corto plazo, sino que también se interese por la problemática local y regional, que es mucho más amplia que lo exclusivamente productivo.

Pero también es necesario que exista un Estado fuerte, según Evans (1988) un Estado que posea una “autonomía enraizada”, es decir, que “mantenga lazos estrechos con las empresas” pero que también tenga capacidad de formular sus políticas de forma autónoma. Y para ello es necesario un Estado que tenga una alta capacidad de gestión, conformado por una burocracia a la weberiana “caracterizada por un reclutamiento meritocrático muy selectivo y por recompensas a largo plazo para los funcionarios de carrera”. (cit. por Ross:1999: 49).

Ahora bien, cuando nos referimos al Estado, estamos apuntando al conjunto de los poderes públicos, en sus diferentes niveles. Los que por una parte, deben poseer las características recién señaladas; y por otra parte, tienen que tener claramente delimitadas sus competencias, logrando de esta manera la separación de poderes, pero al mismo tiempo se debe dar una armoniosa y fructífera articulación entre todas las instituciones. Ni lo uno, ni lo otro, sucede en nuestro país. En muchas ocasiones el accionar del Gobierno Central afecta al desarrollo local y por más “productivos” que quieran ser los municipios, no lograrán mucho si no se implementan políticas macroeconómicas favorables a dicho desarrollo y si no existe un impulso decidido de la agricultura.

Finalmente, y no por ello lo menos importante, para que haya desarrollo, además es necesario de que exista una “sociedad civil” fuerte, que se cuente con organizaciones e instituciones de diferente naturaleza, capaces de representar todo tipo de intereses: gremiales, sindicales, sociales, culturales y otros. Los estudios de Pipitone (1995) sobre los países nórdicos, muestran que el desarrollo de esas regiones se dio en los marcos de una sociedad civil extremadamente robusta. Con otra mirada, Putnam (1993) también llega a conclusiones similares, indicando que es necesario la existencia de comunidades cívicas para que haya desarrollo.

Entonces, cuando se analiza las posibilidades de desarrollo de un Municipio, es necesario prestar atención a todos esos factores.

En **tercer** lugar, la LPP otorga a los municipios una cierta **capacidad económica**; resolviendo en parte, el problema de la falta proverbial de recursos económicos de los municipios provinciales. En parte, puesto que los recursos que se otorgan son insuficientes frente a la magnitud de los problemas que hay que resolver. Sin embargo, el hecho de que los municipios dispongan tanto de recursos propios (que eventualmente pueden incrementarse mediante una buena gestión), como los del gobierno central; les permitirá utilizarlos para apalancar otros recursos, ya sea de los fondos de desarrollo nacionales, o ya sea de fondos de la cooperación internacional. Con ello, lograrán una mayor capacidad de acción y al mismo tiempo podrán mejorar las posibilidades de desarrollo del municipio.

En **cuarto** lugar, la LPP promueve la **participación popular** mediante el reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base¹³ (OTBs), sean estas juntas de vecinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas o sindicatos agrarios. En realidad, cada OTB (que representa a la población de un determinado territorio) puede organizarse, según los usos o costumbres de cada lugar, reafirmando de esta manera la diversidad cultural del país.

Respecto a su accionar, sobresale la potestad que tienen las OTBs de proponer, pedir, controlar y supervisar las obras y servicios municipales de acuerdo a las necesidades comunitarias (art. 7 de la LPP). Este derecho de las OTBs se está ejerciendo mediante la “planificación participativa municipal”, que debe concretarse en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y en el Programa de Operaciones Anual (POA).

La **planificación participativa**, trata de superar los problemas que representaba la planificación “tradicional”. Ahora, se quiere lograr una planificación

¹³ Este fue el nombre inicial que se dio a las organizaciones que existían en la comunidad, termino que causo polémica y ahora se las llama organizaciones comunitarias. Sin embargo, en muchos estudios todavía se utiliza ese termino, por lo que nosotros también lo seguiremos utilizándolo.

más integral, se busca la coordinación de todas las instituciones locales y se impone por Ley la participación de toda la población a través de las OTBs.

Finalmente la LPP instaura el **control social**, mediante los Comités de Vigilancia, que particularmente deben pronunciarse sobre el presupuesto y manejo de los recursos de la Participación Popular. Un aviso negativo, puede llegar a congelar los recursos económicos que recibe el Municipio del Gobierno Central.

En síntesis, con la LPP se inicia un proceso de descentralización, que muestra ciertas peculiaridades con relación a otras realidades latinoamericanas. En todo proceso de descentralización, en primer lugar, se confieren ciertas competencias a los gobiernos de niveles inferiores, buscando mejorar la eficiencia del Estado, también se espera que el Gobierno Local juegue un rol más activo, convirtiéndose en un articulador del desarrollo. Esto es mas o menos común a los procesos de descentralización en curso en América Latina. Además, para que los gobiernos locales asuman sus nuevas competencias, se les atribuye ciertos recursos económicos, los que generalmente son insuficientes.¹⁴

En segundo lugar, se espera un mayor control social, ya que al acercar el Estado a la ciudadanía se supone que la población podría controlar de mejor manera las instituciones públicas. Y en tercer lugar, la descentralización debería ampliar las posibilidades de participación. La diferencia entre el caso boliviano y otros procesos de descentralización radica en estos dos últimos aspectos, puesto que en nuestro país se han creado por ley mecanismos muy concretos de participación y control social que parecen ser únicos en la región. Aunque es bueno señalar, que en otras partes, como en la ciudad de Porto Alegre, bajo la conducción del Partido de los Trabajadores, se van dando también experiencias muy importantes de participación social y justicia distributiva.¹⁵

A pesar de estos progresos en materia de descentralización; en Bolivia, los Comités Cívicos continuaron reclamando mayores avances del proceso y forzaron al Gobierno a aprobar otra medida, en julio de 1995: La Ley de Descentralización, que fundamentalmente tiene como objeto: el de establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, así como el de asignar ciertos recursos financieros para que la prefectura pueda cumplir sus atribuciones.

¹⁴ Martinic, examinando lo que acontece en América Latina y particularmente en Chile, indica que los Municipios gastan sus presupuestos “en ‘administrar problemas’ como la pobreza, educación y salud” y no tienen oportunidad “de entrar activamente a la conducción del desarrollo local, salvo contadas excepciones” (1997, 98: 46). Otras veces, como en el Perú, la descentralización, se acompaña por una incapacidad de tomar decisiones “sin la intervención del Gobierno Nacional, ya que éste dispone de los recursos financieros y legales para atender la demanda local” (Nicod, 1997, 98: 66)

¹⁵ Ver De Souza (1997, 98). Por otra parte, en el libro publicado por DIAKONIA y OXFAM (1999), se encuentran análisis sobre la participación social en distintos países de América Latina.

Examinar los alcances de esta Ley, saber si se trata de una simple desconcentración o de una descentralización administrativa y no política; examinar si es complementaria o si está mal articulada a la LPP y; finalmente medir su impacto es algo que nos tomaría mucho tiempo, desviando nuestra atención, por lo que preferimos ocuparnos de estos temas en otra oportunidad. Sin embargo, cabe notar que la Ley no ha colmado todas las expectativas de los Comités Cívicos; particularmente porque no existen autoridades departamentales elegidas mediante el voto universal. El prefecto sigue siendo nombrado directamente por el Presidente de la República y los consejeros departamentales por los gobiernos municipales. Son temas pendientes, que permanecen en la agenda política nacional.

4. La LPP y su impacto en los municipios rurales de Cochabamba.

A continuación, presentaremos una evaluación del impacto de la LPP en los municipios rurales de Cochabamba, recurriendo para ello a las investigaciones realizadas por los alumnos de las maestrías del CESU.

Por otra parte, queremos indicar que nuestra mirada evaluativa será muy parecida a la que desarrolla Soriano, puesto que al igual que él creemos que la LPP está produciendo muchas luces, pero que esas luces (como cualquier luz) están a su vez generando sombras (op. cit.:90).

La constitución de un poder local.

En los municipios rurales de Cochabamba, se están constituyendo los poderes locales, que se asientan en un cierto territorio que comprende áreas urbanas y rurales¹⁶, lo que les da posibilidades de desplegar su accionar en una jurisdicción determinada, aunque todavía subsisten problemas. Por ejemplo, es el caso de Colomi, donde existe una disputa territorial con Villa Tunari, en relación a la zona de San José.

Otro ejemplo, es lo que sucede en algunos municipios, que se encuentran situados en las “alturas” y en el Chapare y, que no tienen una conexión directa. Es el caso de Pojo, en el que los pobladores chapareños de dicho municipio tienen que dar toda una vuelta, recorrer casi mil kilómetros (atravesando varios otros municipios) para poder contactarse con su alcaldía. La falta de caminos directos entre las capitales de sección y sus áreas rurales es notoria en muchos municipios. También, lo son las diferencias geográficas, climáticas y de otra naturaleza. Lo que

¹⁶ Siendo las áreas rurales las que cobijan la mayor parte de la población, por ello el calificativo de municipios rurales. En anexo se encontraran datos sobre la población, así como otros indicadores socioeconómicos de los municipios de Cochabamba analizados en este libro

dificulta una buena gestión municipal. En consecuencia, parece necesaria una nueva territorialización.

Además, en la actualidad los municipios cuentan con una administración municipal que tiene, por la primera vez, una cierta capacidad de gasto¹⁷, para ir construyendo esa burocracia de la que hablaba Evans, así como de efectuar inversiones que redunden en el desarrollo local.

Respecto a la burocracia, pensamos que los avances son limitados. Si bien hay un mayor número de personas trabajando en las alcaldías de Colomi, Mizque y Chimoré, todavía no se ha logrado una elevada estabilidad funcionaria. El hecho de que los sueldos no sean muy elevados hace que los empleados del municipio, estén a la “pesca” de algún trabajo mejor remunerado y, si lo encuentran se retiran de la alcaldía. Por otra parte, las alcaldías no tienen muchos profesionales y, los esfuerzos realizados por el Gobierno Central para capacitar al personal, no han dado muchos frutos. Junto con Dante Mercado podemos decir que a pesar de que hay un mayor número de funcionarios municipales, todavía se nota un gran debilidad en la capacidad de gestión de los Municipios rurales.

En cuanto a la capacidad de gasto per cápita (a pesar de que la LPP trata de homogenizarlo), es diferente según los Municipios, es mayor en Mizque, que en Colomi o Chimoré, por el hecho que el Gobierno Municipal, a la cabeza de Orlando Soriano, tuvo la capacidad de apalancar importantes recursos de la Prefectura, de los Fondos de Desarrollo Nacional y de la Cooperación Internacional¹⁸. Recursos que permitieron mayores inversiones, notándose progresos en muchos campos, particularmente a nivel de los caminos y de la educación.

La experiencia de Soriano, su vinculación con CEDEAGRO y su relacionamiento con la mayoría de las comunidades campesinas; le ha permitido al Municipio de Mizque elaborar proyectos, sobre la base de los cuales se han solicitado y obtenido recursos financieros de numerosas fuentes externas. Parece ser que la fórmula de ciertos éxitos, se encuentra en una buena articulación de los Gobiernos Municipales, las ONGs y los sindicatos campesinos; articulación que toma tiempo y que en Mizque fue fruto de largos años de trabajo de CEDEAGRO¹⁹.

¹⁷ Antes de la implementación de la LPP, los municipios de Cochabamba estudiados en este libro, no recibían prácticamente nada del Gobierno Central. Mientras que en 1994 recibieron, por concepto de la coparticipación alrededor de 4.6 millones de Bs. Al año siguiente, más de 10 millones y en el 2000, alrededor de 20 millones. Ver anexo.

¹⁸ Alfonso Serrano y Fernando Rivero notan algunos problemas en la obtención de recursos de los Fondos gubernamentales, particularmente su lentitud en la aprobación de los proyectos presentados por las alcaldías. Problemas que al parecer se han agravado con la creación del Directorio Unico de Fondos.

¹⁹ Esta es la “tesis” que defendemos en un estudio realizado con Mario Arrieta, ver Arrieta y De La Fuente (op.cit.).

Sin embargo, cabe notar, que la situación en Mizque no es del todo perfecta, Kohl muestra bien las pugnas entre las ONGs que trabajan en la región; así como, las divisiones entre las comunidades de los valles y de las alturas. Por otra parte, Rivero, siguiendo la conceptualización del PADER indica que en Mizque no hay realmente una promoción económica por parte del Municipio.

En el caso de Chimoré, la situación es diferente, como bien señala Gabriel Herbas; los progresos se deben a las inversiones: por parte del Gobierno Central, contando con la ayuda, principalmente de Estados Unidos; y por parte del Gobierno Municipal, apoyado por los sindicatos de cocaleros. A veces esta “competencia” es saludable; pero la mayor parte del tiempo, la confrontación entre los dos niveles de gobierno están afectando las posibilidades de desarrollo de la región.

En el caso de Colomi, y con seguridad en muchos de los municipios rurales del país, cabe destacar, la capacidad que ha tenido la alcaldía para conseguir un aporte importante de las comunidades campesinas, logrando como lo señala Serrano, movilizar a los campesinos, quienes han aportado con su mano de obra en la construcción de escuelas y en la realización de otras obras.

Las bases productivas.

Construir un poder local, supone también mejorar las capacidades de producción de un región, y a este nivel creemos que ha habido avances interesantes, señalados por los expositores; pero, todavía los resultados son limitados y decimos todavía, porque muchas de las inversiones que se han realizado tienen un lenta maduración. Por ejemplo, en el caso de la educación toma tiempo elevar los niveles de capacitación de una población; o en el caso de las inversiones en caminos, se tiene que esperar que los productores que ya están asentados sobre el camino realicen mayores inversiones y que otros productores, al influjo de las recién creadas vías de comunicación, se establezcan iniciando nuevas actividades productivas.

La construcción de la vieja carretera Cochabamba - Santa Cruz, fue uno de los grandes aciertos de la Revolución Nacional, ya que permitió que con el transcurso de los años, este último departamento recuperará para su producción los mercados del occidente del país y solucionará uno de sus “cuellos de botella”, que era la falta de población, produciéndose asentamientos de migrantes de los valles y del altiplano a lo largo de esta carretera y de los caminos que se construyeron para vincular la llamada “región integrada”. Por supuesto que el apoyo que se dio a los agricultores en términos de precios, créditos y asistencia técnica fueron las otras razones del éxito de Santa Cruz. Pero además, la organización de los productores y la calidad de los suelos, fue determinante²⁰.

²⁰ Ver De La Fuente (1987)

Pero, ¿Por qué recordar estos hechos? Es que a veces se minimiza la importancia de las comunicaciones, indicando que inversiones de esa naturaleza no “promocionan” realmente el desarrollo²¹, cuando nosotros consideramos que son fundamentales, pero que deben estar acompañadas por la organización y por otras medidas macroeconómicas, como créditos y asistencia técnica; además, las tierras tienen que ser de buena calidad o por lo menos tiene que existir la posibilidad de mejorar su calidad.

Sobre esto último coincidimos con Morales, que preocupado por la calidad de los suelos en Bolivia, decía que por más esfuerzos que se hagan, si las condiciones no son favorables, léase si las tierras no son aptas, no se podrá desarrollar una producción agrícola competitiva²².

La participación.

Pero además construir un poder local implica el fortalecimiento de la sociedad civil, que se produce entre otras cosas, por la posibilidad que tiene la ciudadanía de elegir a sus gobernantes. La democratización del país, en 1982, supuso la posibilidad de elección del Presidente de la República. Las elecciones municipales de 1987, permitieron ampliar la capacidad de elegir a los miembros del Concejo Municipal. Los cambios en la Constitución Política del Estado de febrero de 1995, han permitido en 1997, elegir a los diputados uninominales y; finalmente la LPP, ha ampliado la base electoral de los municipios, posibilitando a los habitantes de las áreas rurales, particularmente a los campesinos y pueblos indígenas elegir a sus autoridades municipales.

Todas estas situaciones han conducido a una mayor participación política de los campesinos; forzando a todos los partidos políticos a incluir, entre sus candidatos a concejales, a dirigentes campesinos. Lo que es un avance significativo, frente al tradicional marginamiento de los campesinos; pero, que tiene bemoles²³, puesto que en algunas ocasiones, los partidos políticos mediante relaciones clientelares o prebendales, pueden cooptar a dirigentes sindicales, haciendo una utilización “instrumental” de los mismos²⁴

²¹ Ver la diferencia que hace el PADER entre apoyo y promoción del desarrollo, indicando que los caminos son simplemente apoyo y que lo que el municipio debe realizar es la promoción. (op. cit.: 53 y ss.)

²² Conferencia de Morales, a la ocasión de la presentación de su libro: *Bolivia. Política económica, geografía y pobreza*, organizada por el PROMEC, el 27 de julio del 2000, en la UMSS. Por otra parte, Morales señala que una de las condicionantes estructurales de la pobreza en el país es justamente el hecho de la baja calidad de los suelos nacionales. Ver uno de los mapas por demás elocuentes de su último libro (2000: 247).

²³ Para una crítica severa de la Participación Popular, ver Blanes (1999)

²⁴ Para una discusión más pormenorizada del impacto de las últimas reformas estatales (que ocasionan la multiplicación de los escenarios de representación) sobre los partidos políticos y la posible utilización instrumental, por parte de los partidos, de personalidades locales, ver: Zegada (1998)

En otras situaciones, son los sindicatos campesinos que se lanzan de manera orgánica a la toma del poder municipal. Con éxito, como en el caso de Chimoré, Villa Tunari y otros municipios del Chapare, ya que en esos municipios la dirigencia sindical, tiene el control del gobierno municipal.

Pero, ¿Qué pueden hacer los sindicatos a la cabeza de los gobiernos municipales? Tienen, como todo gobierno municipal, que lograr, entre otras cosas, la participación de la ciudadanía, particularmente en la elaboración de los PDMs y POAs.

Hasta el momento, la “planificación participativa”, ha supuesto un paso más en el proceso de democratización, puesto que la gente por un lado, comienza a conocer su realidad y la realidad de las comunidades vecinas; y por otro lado, empieza a discutir, concertar y priorizar sus demandas²⁵. Pero, todavía hay mucho camino que recorrer.

Las diferentes ponencias que se presentaron en el seminario y que son transcritas en este libro muestran avances; como en el caso de Colomi, donde se trató de lograr una mayor coordinación entre la Alcaldía, los sindicatos, las ONGs, las universidades y las empresas privadas. Sin embargo, subsisten una serie de problemas relacionados con la planificación participativa. En el mismo Colomi, Serrano y Mercado muestran las dificultades que se tuvo en la elaboración del PDM, y mas aún en su implementación, puesto que muchos de los proyectos definidos por la planificación participativa no se concretaron y mas bien otros proyectos se realizaron. En realidad existe una distancia significativa entre lo planificado y lo ejecutado.

En el caso de Arani, Beatriz Herrera muestra una serie de limitaciones en la elaboración del PDM, que tiene que ver: con los niveles de educación y conocimiento de los participantes en el proceso sobre lo que es la planificación, con la falta de participación de las autoridades municipales y con los intereses políticos de algunos de los participantes. Ahora bien, si se quiere solucionar estos problemas, es preciso mejorar la calidad de la participación de los habitantes de los municipios rurales.

Por otra parte, es necesario evitar que se produzcan manipulaciones por parte de las ONGs que apoyan a los municipios en la realización de los PDMs. También, es fundamental que se involucre a toda la población, sin excluir a los campesinos o a los pueblos indígenas, como en el caso de varios de los municipios analizados por Ben Kohl y Gery Nijenhuis. Exclusión que tampoco, tiene que producirse con los sectores privados, como en el caso de Chimoré, analizado por Gabriel Herbas.

²⁵ Para un explicación más en detalle de la “luces y sombras” de la planificación participativa ver. Soriano (op. cit.)

Finalmente, en referencia a este último caso y otros similares donde los sindicatos campesinos han logrado controlar el gobierno municipal, es imperioso que los sindicatos no se encierren en si mismos y inicien un dialogo fructífero con el resto de los sectores sociales del municipio.

En síntesis si bien hay avances, queda todavía mucho por hacer.

Anexo

Cuadro No. 1
Municipios estudiados
Indicadores sociodemográficos (1992)

| MUNICIPIO | POBLACION | POBLACION LOCALIDAD MAYOR | INCIDENCIA DE POBREZA | TASA DE ANALFABETISMO | COBERTURA DE SERVICIOS | |
|--------------|-----------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------|
| | | | | | DE AGUA | DE ELECT. |
| Arani | 13159 | 23% | 85% | 32% | 50% | 53% |
| Colomi | 13640 | 28% | 93% | 34% | 46% | 28% |
| Chimoré | 8472 | 24% | 94% | 20% | 39% | 10% |
| Mizque | 20176 | 9% | 94% | 47% | 31% | 8% |
| Villa Tunari | 48477 | 4% | 96% | 23% | 20% | 1% |

Fuente: Bolivia. Atlas estadístico de municipios, INE, MDSP, COSUDE, 1999. Elaboración propia

Cuadro No. 2

Coparticipación tributaria en los municipios estudiados
en la capital y en el resto de Cochabamba
(1993, 1994 y 1995 ejecutada, 2000 programada, en miles de Bs.)

| MUNICIPIO | 1993 | 1994 | 1995 | 2000 |
|------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Arani | 0,065 | 594 | 1360 | 2530 |
| Colomi | 0,019 | 607 | 1387 | 2979 |
| Chimoré | 0 | 294 | 831 | 1645 |
| Mizque | 0 | 912 | 2086 | 3880 |
| Villa Tunari | 0 | 2267 | 5189 | 9252 |
| Total municipios estudiados. | 0,084 | 4674 | 10853 | 20286 |
| Total provincias Cochabamba | 4408 | 34739 | 71963 | 133822 |
| Cochabamba (ciudad) | 29812 | 33543 | 42816 | 79671 |
| TOTAL COCHABAMBA | 34220 | 68282 | 114779 | 213493 |

Fuente: Ministerio de Hacienda - Servicio de Impuestos, Contaduría General del Estado, Presupuesto General de la Nación, bajado de INTERNET de la Red FAINDER

http://www.vppfm.gov.bo/PaginasVPPFM/PaginasUAEF_98/copart~1/ct_cbba.htm.

Elaboración propia

Bibliografía.

ANDERSON, Perry (1997): “Neoliberalismo: un balance provisorio” en SADER, Emir y GENTILLI, Pablo (Comps), **La trama del Neoliberalismo**, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 13 a 27.

ARRIETA, Mario y DE LA FUENTE, Manuel (1998): “Desarrollo Rural y Participación Popular en Mizque”, **Decursos, Revista de Ciencias Sociales** (Cochabamba), año III, número 6, agosto, pp. 91 a 117.

ARRIETA, Mario, ABREGO, Guadalupe, CASTILLO Abel y DE LA FUENTE, Manuel (1990): **Agricultura en Santa Cruz: de la Encomienda Colonial a la Empresa Modernizada (1559-1985)**, La Paz: ILDIS.

BANCO MUNDIAL (1997): **El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997**. Washington: Banco Mundial.

BLANES, José (1999): “**Descentralización y Participación Popular en las Comunidades Aymará de Bolivia: Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado**”, Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la RII, Toluca: 21–24 de septiembre.

CASTELLS, Manuel (1989): “Nuevas tecnologías y desarrollo regional”, **Economía y Sociedad** (Madrid), No. 2, junio, pp. 11 a 22.

CASTELLS, Manuel (1999): “Globalización sociedad y política en la era de la información”, **Análisis Político** (Bogotá), no. 37, mayo-agosto 1999.

CEDED (1987): **Los principales documentos referidos a la descentralización política y administrativa**, Sucre: CEDED.

COSSIO, Mario (1993): “Las propuestas de cara a la descentralización. La visión del movimiento cívico” en **Las IPDs y la Descentralización**, La Paz: Plataforma de Contrapartes de NOVIB Bolivia - ILDIS.

DE LA FUENTE, Manuel (1996): “Notas sobre la reestructuración del capitalismo”, **Decursos, Revista de Ciencias Sociales** (Cochabamba), año I, número 2, febrero, pp. 53 a 71.

DE LA FUENTE, Manuel (1987): **Crédito Agrícola y Transformación Capitalista del Departamento de Santa Cruz**. Santa Cruz: Instituto de Investigaciones Económicas (IIES), UAGRM, 32 pp.

DE SOUZA, Boaventura (1997, 98): “Presupuestación participativa. Hacia una democracia redistributiva”, **RURALTER** (La Paz), No. 16/17, 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98, pp. 107 a 156.

DIAKONIA y OXFAM (1999): **Las paradojas de la participación. ¿Más Estado o más sociedad?**, La Paz: Offset Boliviana.

EVANS, Peter(1995): **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**, Princeton: Princeton University Press.

FINOT, Iván (1990): **Democratización del Estado y Descentralización**, La Paz: ILDIS.

HOFFMANN, Carlos (1999): "Movimiento campesino y participación popular" en ARCE, Alberto y UZEDA, Andrés (editores), **Desarrollo y nueva ruralidad en Bolivia**, La Paz: PROMEC-UMSS, WAU.

ILPES (1998): **Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado**, Santiago de Chile: ILPES.

KOHL (1999): **Economic and political restructuring in Bolivia. Tools for a neoliberal agenda?**, Tesis de doctorado presentada a la Universidad de Cornell, mimeo.

LOPEZ, Francisco (1999): **Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotónio Dos Santos**, Lima: Instituto Perumundo.

MARTINIC, Roberto (1997, 98): "Desarrollo rural desde el municipio: ¿visión local o global?", **RURALTER** (La Paz), No. 16/17, 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98, pp 43 a 58.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. SECRETARIA NACIONAL DEPARTICIPACION POPULAR (1997) **El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia**. Caracas: Nueva Sociedad.

MOLINA, Carlos Hugo (1994a): "Estado de la descentralización y la participación popular" en **Reflexiones sobre la Descentralización**", La Paz: ILDIS.

MOLINA, Carlos Hugo (1994b): **La descentralización imposible y la alternativa municipal**, Santa Cruz: El País (2da.edición.)

MONCAYO, Edgar (1995): "El desarrollo económico local y el nuevo sentido común de occidente", **Democracia Local** (Quito), No. 46, pp. 6 a 9.

MORALES, Rolando (2000): **"Bolivia Política Económica, Geografía y Pobreza"**, La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar.

MORTIMORE, Michael (1995): **América Latina frente a la globalización**, Santiago de Chile: CEPLAL, Desarrollo productivo, No. 23, agosto.

NICOD, Chantal 1997, 98: 66) "Municipalización: ¿política de gobierno o práctica de Estado?" **RURALTER** (La Paz), No. 16/17, 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98, pp. 59 a 73.

PADER/COSUDE (1998):**Municipio productivo. Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal**, La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, COSUDE.

PIPITONE, Ugo (1995): **La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo**, México: Fondo de Cultura Económica, 2da. Edición.

PUTNAM, Robert (1993) "Democracy, Development and Civic Community. Evidence from an Italian Experiment", **Culture and Development**. The World Bank.

ROCA, José Luis (1980): **Fisonomía del regionalismo boliviano**, Cochabamba: Los Amigos del Libro.

RODRIGUEZ, Gustavo (1995): **Estado y Municipio en Bolivia**, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente – Secretaria Nacional de Participación Popular.

RODRIGUEZ, Gustavo (1993): **Poder Central y proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX**, Cochabamba: ILDIS, IDAES.

ROMERO, Salvador (1983): "Estado y movimientos regionales" en Fernando Calderón y Roberto Laserna (comp.), **El poder de las regiones**, Cochabamba: CERES-CLACSO, pp. 53 a 62

ROSS, Ben (1999): "Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente", **Desarrollo económico** (Buenos Aires) vol.39, No.153, abril-junio, pp. 45 a 75.

SORIANO, Rodolfo (1997) "Claroscuros en la Planificación Municipal. Una agenda.", **RURALTER** (La Paz), No. 16/17, 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98, pp. 76 a 90.

STEWART, Frances (1998): "Comentario" en EMMERIJ, Louis y DEL ARCO, José (comp.), **El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI**, Washington, D. C.: BID, pp. 66 a 74.

VELLINGA, Menno (2000): **Globalization and Regional Response in Latin America**, Geographical Studies of Development and Resource Use No. 3, Departamento de Geografía, Universidad de Utrecht.

ZEGADA, Maria Teresa (1998): **La representación territorial de los partidos políticos en Bolivia**, Debate Político no. 6, La Paz: ILDIS.

