

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia:
en busca del bienestar y la convivencia democrática 127
Fabio E. Velásquez C.

La descentralización en Bolivia:
avances y retos actuales 177
José Blanes

La descentralización en el Perú 221
Alberto Adrianzén M.

Cambios constitucionales
y descentralización en el Perú de hoy 243
Manuel Dammert

La descentralización en Venezuela 259
Carlos Mascareño

Ecuador: descentralización y participación ciudadana,
proyecto de estudio e investigación 309
Diego Peña Carrasco

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario 343
Roque Sevilla

Descentralización para la modernización y el desarrollo 349
Anunzziata Valdez

El Parlamento Andino: un factor de descentralización 353
Enrique Chirinos Soto

Una comisión permanente del Parlamento Andino 357
Eloy Luján Cruz

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales

José Blanes*

Antecedentes

En Bolivia están en curso tres grandes procesos sociopolíticos que conciernen a la descentralización, los cuales inciden en la relación de la ciudadanía con el Estado. En el marco de las reformas descentralizadoras, cada uno de ellos corre diferentes tiempos y está protagonizado por diferentes actores, quienes formulan propuestas diferentes e incluso de sentido contrario. La distinción de estos tiempos y su significado puede ser un buen indicador de los grandes giros o las inflexiones en el proceso de construcción del Estado boliviano, así como también una ayuda para señalar los diferentes significados del concepto y del contenido de las reformas en curso. La consideración de los tres permite desarrollar las preguntas centrales sobre los cambios que se están operando en la construcción de la actual ciudadanía.

El primero de los tres se caracterizó por las luchas sociales regionales a favor de la descentralización político-administrativa, que culminaron en 1992 con la aprobación, en la Cámara de Senadores, de un proyecto de ley de descentralización en el que se proponía la elección de los gobiernos municipales mediante voto directo. El segundo tiempo (proceso) se refiere al periodo de implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa, que va desde 1994 hasta nuestros días. Y un tercer tiempo (proceso), que estaría definiéndose en los dos últi-

* Sociólogo, Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios; La Paz, Bolivia

mos años de aplicación de la LPP, se refiere al proceso social y administrativo por el que la reforma, y particularmente la oferta de participación popular por parte del Estado, va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones, tanto sociales, propiamente, como también políticas. Esta oferta retorna desde la sociedad hacia el Estado y hacia el sistema político de los partidos, en forma de reivindicaciones a favor de la devolución de recursos fiscales, facultades, poder, participación en la gestión y participación política. Son el tiempo y el proceso de construcción actual de la ciudadanía en el marco de las reformas; es el tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la participación popular y del municipalismo. El presente trabajo se referirá principalmente al segundo y al tercer tiempos. Es en torno a ellos que se estructuran las principales conclusiones.

Aunqu en términos administrativos la descentralización enfrenta serios problemas, en el campo de la participación ciudadana la sociedad está desbordando el marco de acción diseñado por el gobierno hasta el punto de interpelarlo, así como a los propios partidos políticos. Parece que se ha llegado a una etapa en la que la descentralización, como acción del gobierno central, se encuentra con el desarrollo local; iniciativa más bien de abajo, de lo local, hacia arriba, hacia el gobierno central. El primer tiempo tuvo como actor principal a los movimientos cívicos y sus propuestas han sido de descentralización política; el segundo tiene como actor principal al Estado, y su propuesta es de descentralización administrativa; el tercero tiene como actor a los nuevos actores sociales -dispersos y débiles-, y su propuesta es el poder local y el fortalecimiento de la capacidad local: el desarrollo local.

La fase societal de la descentralización

Desde los años cincuenta, la descentralización ha sido una de las piezas centrales de la reivindicación y las exigencias de la sociedad regional, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos, y por la que se cuestiona la capacidad del sistema político para relacionarse con los ciudadanos y para presentarlos. Dichas reivindicaciones proponían una descentralización político-administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas. Las luchas regionales corrieron paralelas a las diversas formas de caudillismo, y expresaron la profunda fragmentación del país.¹ La descentralización

partía de los departamentos que contaban con mejores fuentes de regalías; se practicaba a través de movimientos sociales de presión frente al gobierno central, particularmente a la hora de confeccionar el presupuesto general de la nación y de definir la participación del departamento en el mismo. Esta participación era particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional.²

El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia es de tipo político y la reivindicación central propone el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales.³ Esta reivindicación consolida un proyecto de ley de descentralización que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) somete a discusión nacional durante todo el año 1992. En todo este período, los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y representantes del mundo intelectual. La definición del proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado, en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de veinte proyectos de ley, que fueron abandonados, y que concentraron la discusión en temas de consenso, lo que permitió llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto es aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración a la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y la forma de elección de las asambleas departa-

- 1 Entre los precursores más importantes están los movimientos de los años cincuenta en Santa Cruz, los que logran que el gobierno central pague a Santa Cruz, como regalía departamental, el 11% por la producción de petróleo en boca de pozo. Con esta lógica, el departamento logró otras grandes ventajas respecto al resto del país. Este movimiento se extendió a otros departamentos también productores de petróleo.
- 2 Estos movimientos han sido estudiados por José Blanes y Simón Pachano, al frente de dos equipos del IEE, de Ecuador, y CERES, de Bolivia, en el marco del estudio sobre movimientos sociales regionales, análisis comparativos entre Ecuador y Bolivia, donde se analizan las similitudes de los tres pares regionales, Quito - La Paz, Cuenca - Cochabamba y Guayaquil - Santa Cruz de la Sierra. Quito - La Paz, diciembre de 1986. La investigación fue auspiciada por el IDRC, de Canadá, y se constituyó en pionera en los estudios sobre temas regionales en Ecuador y Bolivia.
- 3 Como mecanismos técnicos, las CORDES (Corporaciones Regionales de Desarrollo), y como mecanismos sociopolíticos, los comités cívicos.

mentales y las formas de financiamiento -particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos-, los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado (CPE). Los organismos cívicos departamentales habían avanzado como actores en su protagonismo y su presencia departamental y nacional, como nunca en la historia de Bolivia, pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se volvían para resolver los temas pendientes de consenso, y finalmente postergaron su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997).

Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado. Desde el lado de éstos, era muy poco apetecible iniciar reformas que implicaran la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro, y gran parte de las discusiones, durante 1982, se refirió a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería ser diferenciado, progresivo y concertado, desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional. Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistieron en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración (EMSO-Descentralización, 1988). El proyecto de ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo gobierno, que iniciaba su período en 1993.

Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos, el civismo departamental o provincial no ha intervenido, ni cuestionado, ni enfrentado la propuesta en curso, fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización.

El tiempo de la iniciativa estatal

Una de las primeras reformas aprobadas fue la de la necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado, en la que se define que el prefecto es el jefe del ejecutivo departamental y será elegido por el Presidente de la República en 1993.⁴ Con ello quedó descartada totalmente cualquier forma de elección de autoridades departamentales. En 1994, la aprobación de la Ley de Participación Popular (gobierno de Sánchez de Lozada) es presentada como la más profunda de las descentralizaciones del país. Durante un corto tiempo, el debate nacional se concentró en torno al tema de la descentralización, y fue impulsado principalmente por los comités cívicos. En él se plantea que nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) son mejores que 311 municipios. Se trataba de defender la descentralización *versus* la municipalización. Se pide que se retome el proyecto de ley de 1992, aprobado en grande por el Senado, y se arguye la incoherencia de un gobierno central frente a 311 municipios, sin cubrir el nivel intermedio, que hasta entonces había sido el objetivo principal de la descentralización. Se había saltado, de un golpe, al nivel local (municipio) desde el gobierno nacional, y se había dejado un vacío en el nivel departamental, el único que se había querido fortalecer desde mediados de la década del ochenta. El argumento principal contra la ley alude a la debilidad institucional de los municipios para administrar recursos transferidos por el gobierno central. No se encuentra apoyo en ningún partido político. Los argumentos formales de los partidos, después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se refieren a las dificultades reales para implementar un sistema cuasi federalista en un contexto de Estado altamente complejo en el nivel de su estructura espacial. Con ello, el anterior proyecto de ley queda políticamente huérfano. La posición oficial se apoya también en la inviabilidad de la descentralización política, ante la ausencia de estructuras institucionales básicas para transferir competencias, dado el inevitable peligro de desarticula-

4 Artículo 108. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. Artículo 109. I. En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El prefecto ejerce la función de comandante general del departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

ción del país. En dicha situación, el gobierno plantea que lo que corresponde es una reforma que permita crear una administración básica eficiente como para responder mínimamente a las necesidades elementales en todos los niveles territoriales.

Para el gobierno, la alternativa a la descentralización en el nivel departamental es la ley de participación popular, por la que se crearán municipios urbano-rurales sobre la base de las circunscripciones administrativas de las secciones de provincia. El debate nacional se orienta a discutir la LPP. Durante todo este proceso, la fuerza de la propuesta del Estado agota casi todo esfuerzo de discusión en la sociedad, en busca de una alternativa para defender la descentralización departamental. El protagonismo del gobierno central llena todo el espacio político del país. Además, el gobierno de Sánchez de Lozada llega con gran poder electoral, con lo que consolida un gobierno de coalición fuerte y de alta concentración del poder de decisión en el Presidente.

El Estado inicia, al igual que lo hizo en la revolución de 1952, una nueva territorialización, no sólo del aparato administrativo, sino también de las diferentes expresiones de la sociedad. Con ello, se pone punto final al período de protagonismo de los movimientos sociales regionales, así como de los movimientos sindicales centrales orientados por la Central Obrera Boliviana, que el mismo Estado propició con la nacionalización de las minas. Con la reforma de la CPE (1993), la municipalización de una parte del presupuesto general de la nación y la desaparición de las CORDES termina el proceso de reivindicaciones descentralizadoras regionales, por las cuales diferentes sectores sociales demandaban del Estado la transferencia de competencias para el desarrollo regional y el local. Es la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos.

“Formalmente, nuestro país cuenta con 112 provincias, 294 secciones de provincia y 1.408 cantones. En lo que corresponde a la división administrativa de los órganos administrativos, debemos reconocer que el Poder Ejecutivo solamente llega a las capitales de departamento; los subprefectos y los corregidores en los cantones son casi decorativos, no sólo por las limitaciones en cuanto a las competencias específicas que deben desarrollar, sino por la imposibilidad material de cumplirlas por falta de recursos económicos” (...) de los 124 municipios existentes en la República con población mayor a los 2.000 habitantes, sólo 24 - y siendo generosos- tienen capacidad de gestión administrativa de proyectos y de ejercicio de la auto-

mía municipal; sólo 24, que están ubicados en las capitales de departamentos y en quince capitales de provincias más”.⁵

Un año después, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (LDA). El prefecto preside el ejecutivo departamental y es elegido por el Presidente de la República. Está acompañado por un cuerpo de consejeros nombrados por los municipios, a razón de un representante por cada provincia. Al no ser elegidos, sino sólo nominados, sus poderes de fiscalización mencionados por la ley carecen de valor real. Con ello, este organismo tampoco puede articular las demandas de los diferentes actores sociales departamentales. Frente al fuerte protagonismo ejercido por el Estado a través de la implementación de la LPP, destaca el bajo dinamismo y el atractivo que despierta la LDA.

Se organiza un fuerte poder concentrador del proceso de implementación de la LPP, que llega hasta los más recónditos rincones del país; empiezan a llegar los recursos del Estado a los pueblos más alejados, las instituciones de la sociedad civil son tocadas, todas ellas sin excepción, en su existencia diaria, y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una Dirección de Participación Popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la LPP (Ayo, 1999).

A partir de entonces, la fase actual del proceso de descentralización, al menos desde la iniciativa del Estado, está íntimamente ligada al proceso de reformas en curso en América Latina, vinculadas a la adopción del nuevo modelo de desarrollo en el que “se modifican los criterios y las prioridades de la política económica, el carácter y la estructura del Estado en general, y de la política social en particular, y los términos de la redemocratización de nuestros países”. En este sentido, la descentralización es un proceso de reformas por la gobernabilidad, que pone el énfasis en “los mecanismos para disminuir el tamaño del Estado y su control sobre el capital”. Ello, aunque no hayan desaparecido las referencias a la descentralización, como

5 Molina, Carlos Hugo. “Las reformas en el Régimen Municipal”, en *Milenium, Reflexiones sobre la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*, ILDIS, Honorable Cámara de Diputados y Fundación Milenio, La Paz, 1994:50-51.

“la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil. En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo que demanda el nuevo contexto económico. Desde el punto de vista económico y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia —técnica y social— en la provisión de servicios del Estado. Ello, porque posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a la información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión” (SUR-CEBEM, 1999).

La descentralización aparece ligada a la modernización del Estado, al formar parte de los ajustes estructurales y a la necesidad de cambios en un contexto globalizado. La economía mundial ha impuesto a nuestros países la prioridad de mantener los equilibrios macroeconómicos por sobre la promoción activa de estructuras microeconómicas eficientes (CORAGGIO, 1997, citado en PDGL, 1998). Por lo tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y la efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y la eficiencia de las acciones estatales.

En estudios anteriores realizados en Bolivia, se percibe la descentralización político-administrativa como algo prácticamente inviable, dado el bajísimo desarrollo institucional del país en los niveles departamentales y, ni qué digamos, en el nivel provincial (EMSO / *Descentralización*, 1988). Las recomendaciones de este estudio se orientan a la implementación de la descentralización administrativa de un determinado grupo de políticas -sociales y de caminos.⁶

El enfoque de la descentralización, solicitada por los actores regionales, termina a raíz de las reformas impulsadas a partir de 1994 y 1995, las leyes de participación popular (LPP) y de descentralización administrativa

(LDA). Con ellas se imponen dos lógicas aparentemente complementarias, ambas dirigidas desde el gobierno central, con importantes impactos en la redemocratización del país y en la gestión pública. Se espera de la LPP y de la LDA lo que podría haber dicho Campbell como

“el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional en el nivel local” (CAMPBELL, 1994:33).

Desde el punto de vista político, la descentralización, tanto en su versión municipal como departamental, se propone producir importantes impulsos a la democratización del país y a la participación ciudadana. Con ello, no sólo se ponen en debate problemas de gobernabilidad, sino una nueva forma de ejercer el gobierno en relación con las fuerzas sociales, tanto tradicionales como emergentes.

El proceso de estas reformas no está acabado y son muchos los desafíos, los retrocesos y las dificultades. Se trata, de seguir en el intento, de la transformación más importante en el Estado y la sociedad bolivianas de los últimos cincuenta años. Pero de todo ello cabe resaltar que se trata de una iniciativa de gran impulso por parte del gobierno central, que genera nuevos escenarios, nuevos temas y nuevos actores sociales. Se trata de una reforma centrífuga y vertical, lo que no impide que, a partir de allí, de ese nuevo escenario, la sociedad se redefina en su posición frente al Estado, incluso en torno a temas que no fueron presentados por él.

6 En 1997, el entonces Ministro de Planeamiento del gobierno de D. Víctor Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, quiso implementar el Decreto Supremo por el que se desconcertaba la educación rural a las CORDES, y la urbana, a los municipios capitales de departamento, al igual que debería ocurrir con los sistemas de salud del ministerio. El decreto fue fuertemente combatido por los cívicos, los gremiales de la salud y los maestros, así como por muchas instituciones de la sociedad. El argumento era que no había capacidad en los mecanismos departamentales para implementar los servicios de salud y educación. Se anuló el mencionado decreto y se estableció la realización del Proyecto EMSO/Descentralización, con apoyo del Banco Mundial y ejecutado por el Ministerio de Planeamiento.

El tiempo de la ampliación de la democracia

A cinco años de implementación de la LPP, se tienen indicadores claros de la emergencia de un proceso de cambios institucionales de corto y de largo plazo, el cual cuenta con el apoyo de la ciudadanía en general y de la clase política.

Es en el ámbito de la participación política donde se han producido los principales impactos: las comunidades y sus líderes están involucrados, como nunca antes, en los procesos políticos; los partidos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias, al nutrirse éstas de los viejos y nuevos liderazgos cívicos del nivel local. Las elecciones municipales presentes son un indicador de las dimensiones de la movilización política desde el nivel local.⁷

A partir del impulso inicial, el de la fase estatal de la propuesta de participación popular, van naciendo o partiendo propuestas de la ciudadanía, todavía muy diversas y dispersas en sus formas de expresión, en torno a las condiciones de su relación con el Estado. Éstas se orientan al tema de la distribución de los ingresos públicos, a la expansión, por este camino, de la clientela política y la funcionalidad, y, dentro de ella, del liderazgo social. Hasta ahora, el liderazgo social no superaba los estrechos límites de la vida comunitaria y sindical agraria. Se trata de liderazgos en proceso de expansión en sus dimensiones territoriales. Es el tiempo en el que se observa que muchas cosas pueden estar pasando desde abajo hacia arriba.

La racionalidad por la que el Estado es quien controla y dirige el proceso con su propia lógica está sufriendo importantes modificaciones. Aunque éste siga siendo el principal actor de la escena, su lógica y racionalidad sufrirán importantes impactos desde abajo. Frente a una iniciativa vertical procedente del gobierno, comienza a gestarse un proceso, todavía invisible en la mayor parte de los lugares, en el que la perspectiva es inversa: es el camino desde la sociedad local hacia el Estado y donde uno de los ejes principales es el poder local, la gestación de espacios locales, el desafío de la ca-

7 Las elecciones municipales afectan a 314 municipios; entraron en la contienda 19 partidos políticos; cada uno de ellos debió confeccionar una lista con aproximadamente siete candidatos y sus suplentes, más los aspirantes a los mismos. Para cubrir dichos puestos, se ha movilizó una gran masa de candidatos políticos; se trata de la mayor movilización política de la historia de Bolivia. Según la Corte Nacional Electoral, a tres días de las elecciones, están en la contienda electoral final 25.000 candidatos en las listas municipales de todo el país.

pacidad local para enfrentar los temas que impulsó el Estado y otros no planteados. Lo importante, en todo este proceso naciente, es resaltar que se trata de un desarrollo endógeno en el marco de planes y propuestas exógenas. En dicho marco, lo local es lo que comienza a definirse de mil formas diversas y nada acabadas.

Las reformas descentralizadoras

Dos fueron las principales reformas orientadas a crear nuevas condiciones legales para la modernización del Estado: de sus relaciones con la sociedad, de la distribución de los recursos, del desarrollo local y de la articulación de las políticas sociales. Con ellas, se establecieron las bases para una modernización de la administración estatal y, por ellas, se despiertan expectativas para complementar y profundizar la democracia participativa en la ampliación administrativa del ámbito del poder municipal.

Por la amplitud de temas y aristas que implica la temática, se enfoca, en este artículo, un aspecto particular bastante esclarecedor del proceso: la descentralización de las inversiones sociales. Este ángulo permite observar el conjunto del proceso de la descentralización. La infraestructura social (educación, salud, cultura, deportes, entre los sectores más importantes) no sólo tiene impacto en la gestión de los servicios sociales, sino que, además, permite ejemplificar, más que otros sectores, la naturaleza de la nueva relación entre el Estado y la población.

Dos aspectos centrales permitirán apreciar el curso de la descentralización en Bolivia; variables que permiten apreciar la descentralización de la inversión social. Ellos son: el marco legal y los mecanismos de financiamiento.

El marco legal e institucional de la LPP

La LPP (ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Ley de Descentralización Administrativa, establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización, en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecerían la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

Se transfiere la infraestructura social a los municipios

Se transfiere a los municipios la propiedad, el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y de tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se les transfieren los establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, así como las bibliotecas, los museos y otras dependencias del gobierno nacional, con excepción de aquéllas consideradas patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional. Asimismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. El gobierno nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del gobierno nacional, lo que mantiene el principio de unidad en la prestación de servicios sociales (ley 1551, Art. 13 y 14).

Recursos para los municipios

Se distribuye, a título de coparticipación, el 20% de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de renta interna y renta aduanera, para su posterior distribución entre los 311 municipios, que son los gobiernos locales recién creados⁸. La distribución de estos recursos está en función del tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación). Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).

8 Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 314 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es, a su vez, parte del departamento.

La participación de la sociedad en la planificación municipal

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) ⁹ participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y el control de las acciones. Para ello, se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente, se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas. (ley 1551, capítulo II).

El proceso de planificación local, contempla a toda la población, a través de sus Organizaciones Territoriales de Base, como actores potenciales del diseño y la gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la ley 1551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la Norma de Planificación Participativa Municipal, emanada de la Resolución Suprema No. 216961, del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, los cuales se pueden resumir en:

- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la base y el pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada.
- El PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.
- En el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.
- Después, en la elaboración de la propuesta, se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las organizaciones territoriales de base, asociaciones comunitarias y del comité de vigilancia.¹⁰

9 Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que, con ello, se desconocía la estructura de la organización.

10 El comité de vigilancia, constituido por representantes de las organizaciones territoriales de base, tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento a la POA. El alcalde debe rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos de contraparte provenientes de los fondos y programas nacionales estará sujeto al cumplimiento estricto de esta norma. En adelante se les llamó "organizaciones comunitarias".

Mecanismos de financiamiento de la inversión municipal

Además de los recursos de coparticipación, arriba descritos, se identifican nuevos recursos para los municipios y se genera una estructura institucional para su administración, ejecución y control. La ley de participación popular, la ley de descentralización administrativa y la ley de inversión pública, definen los siguientes mecanismos e instrumentos que los municipios tienen en materia de financiamiento de la inversión.

Recursos del tesoro. Estos son administrados por el gobierno central y transferidos a instituciones de su dependencia y al fondo de compensación¹¹, creado por la Ley 1551. El acceso a estos recursos por parte de los municipios se enmarca en la modalidad de cofinanciamiento.

Recursos específicos de las entidades públicas. Estos recursos son administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes, que les permiten financiar su presupuesto de inversión. Para el caso de los municipios, estos recursos son los asignados como coparticipación por la ley de participación popular y los considerados como recursos propios¹².

Recursos externos. Son los contratados por el sistema nacional de inversión pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional. Existen dos modalidades: crédito y donación. La primera ofrece recursos a través de los fondos de desarrollo e inversión –generalmente son financiados por organismos multilaterales, como el BM, el BID, etc.–; la segunda es otorgada directamente a los municipios por agencias bilaterales (GTZ, ASDI, etc.).

Otros recursos. Son los que provienen de la comunidad, de ONGs o de instituciones privadas, las cuales apoyan al municipio en sus distintas inversiones bajo la modalidad de cofinanciamiento.

Los fondos de desarrollo e inversión. Canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea pa-

11 Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante esté por debajo del promedio nacional. La compensación está a cargo del Tesoro General de la Nación, y tiene un monto que permite a la región alcanzar el promedio nacional.

12 Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. Además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per cápita.

ra alcanzar los objetivos de la política del gobierno nacional en el nivel global y, con más especificidad, en el sector social.

Fondo compensatorio departamental. Fue creado para reducir las brechas entre regiones. Para ello se usaron las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales. Beneficia a todos aquellos departamentos que no alcancen el nivel promedio nacional de regalías per cápita. Así, se compensa a las regiones con menos recursos naturales.

Se establece que el 90% de los recursos de coparticipación deben ser destinados a la inversión social o productiva, sin ninguna restricción intersectorial, y que sólo el resto podrá ser utilizado en forma de gasto corriente. Esta limitación se redujo posteriormente al 85% (ley 1702, del 17 de julio de 1996). Con ello se “condicionan” las transferencias para adecuarlas a los objetivos nacionales. Los recursos municipales son utilizados como cofinanciamiento o como recursos de contraparte local y permiten al municipio, en muchos casos, apalancar otros recursos financieros. En este contexto, los fondos de desarrollo e inversión, los organismos de cooperación internacional, las ONGs y la Iglesia acrecientan su importancia como agentes financieros locales.

Descentralización administrativa

Se aprueba la LDA, después de que el gobierno estuvo concentrado, más de un año, en la implementación de los municipios. Para ello, contó con un apoyo masivo de la cooperación internacional, a pesar de haber soportado un reclamo extenso de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer sustituir la descentralización por la municipalización. Se aprueba la LDA y, en su implementación, se nombra al prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un consejo departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, y se caracteriza, también, por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica, como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

El gobierno central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, de modo que se mantenga el principio

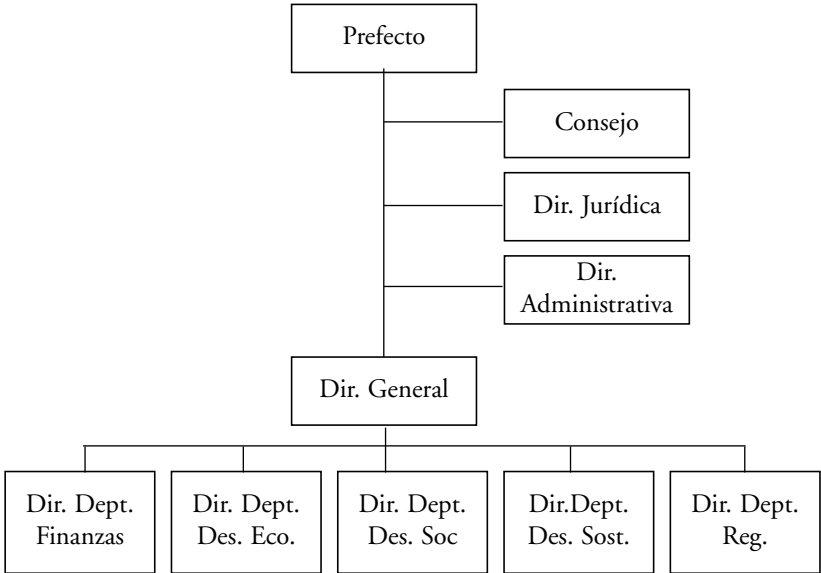
de unidad en la prestación de servicios sociales. La implementación de estas responsabilidades está a cargo de las prefecturas.¹³ Éstas deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social en el nivel regional, tal como lo señala la ley 1654. En cuanto a las inversiones, las prefecturas tienen atribuciones que hacen, sobre todo, la formulación y la ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del plan departamental de desarrollo, entre las que se encuentran la construcción y el mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S. 24206 de organización del Poder Ejecutivo en el nivel departamental; en el mismo se asignan funciones relacionadas con la formulación y la ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes.

Las prefecturas, según este conjunto de normativas, deben canalizar recursos de inversión en el nivel regional. En la reglamentación de la ley 1551¹⁴, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines, incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación.

13 El prefecto del departamento es nombrado directamente por el Presidente de la República. En el anexo 2 hay una descripción de la estructura funcional de las prefecturas.

14 Artículo 21, ley 1551.

Organigrama de Prefectura



Los principales avances

De las transformaciones impulsadas por las leyes de participación y de descentralización administrativa, ¿cuáles han sido los resultados y los impactos en la población beneficiaria? ¿Cuáles, los impactos en la implementación de las políticas?

Frente a las definiciones legales e institucionales, las realidades son procesos en marcha más que realizaciones acabadas o puntos de llegada consolidados. En lo administrativo, se ha generado un marco legal e institucional que plantea desafíos que definen la situación actual del proceso de descentralización.

En términos generales, la situación ha mejorado, así como las perspectivas futuras para la implementación de las políticas. Las condiciones locales para la inversión en infraestructura mejoraron sustantivamente, así como también la capacidad local para responder a las exigencias de las políticas nacionales.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, se presentan avances importantes en tres campos, los que auguran resultados promisorios para el proceso de municipalización, al mismo tiempo que plantean serios desafíos. Desde el punto de vista de las políticas sociales, foco elegido en este artículo, los principales avances se medirán en torno a las nuevas estructuras legales e institucionales, los nuevos mecanismos de financiamiento y las innovaciones aplicadas en los municipios. Estas últimas miden la capacidad innovadora del municipio, con lo que se puede observar el cruce entre la iniciativa del Estado central y el desarrollo de capacidades locales.

- Las nuevas estructuras institucionales y legales han permitido un nuevo papel del municipio, así como la incorporación de nuevos recursos institucionales mejor coordinados entre sí.
- Más recursos financieros, aunque las nuevas funciones y las demandas históricas acumuladas desbordan todavía el techo presupuestario. De todos modos, al nivel municipal se ha producido una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos.
- Los municipios han desarrollado innovaciones administrativas en la búsqueda de soluciones, al menos parciales, al techo presupuestario y para llenar los vacíos en la orientación de las propias políticas, lo cual, gracias al valor político de lo social y al impulso del liderazgo personal, ha sido positivo¹⁵.

Desde otra perspectiva, la de la sociedad y sus formas de apropiación de la ley, existen importantes avances en el terreno democrático y, sobre todo, en el de la participación social. No se trata de un proceso lineal, homogéneo y sin retrocesos. Por el contrario, el proceso de estatización y de politización de los movimientos sociales, de sus líderes y de sus reivindicaciones no está ausente de cambios introducidos al Estado y a los partidos desde la sociedad civil. Ésta está en proceso de reconstrucción y de reconversión de la cultura de sus relaciones –tradicionales y cuyos contornos no están todavía definidos– con el Estado, dada la alta fragmentación y la diferenciación de la práctica ciudadana.

15 Entendemos por innovaciones a muchas de las soluciones creativas que los municipios tuvieron que aplicar para resolver problemas en la implementación de la inversión, sean éstas estructurales, es decir, que afectan al proceso de las políticas, o *ad hoc*, es decir, que afectan a un caso concreto de la inversión. Sobre esta diferenciación, ver Blanes - Yáñez, 1999.

Avances en el marco de la gobernabilidad

¿Cuáles han sido los principales logros en los aspectos legales e institucionales?

Las estructuras legales e institucionales

En Bolivia, las reformas referidas a la LPP y a la LDA han introducido desafíos muy altos, que afectan a todos los municipios, aunque a cada uno de forma diferente: los municipios pequeños, que nunca antes recibieron recursos ni responsabilidades, entraron en una etapa de fortalecimiento que empezó desde cero. Los municipios medianos ya habían desempeñado, de forma espontánea, actividades de inversión en el campo de la infraestructura social. Ahora, éstos se han visto frente a temas nuevos y/o a la necesidad de buscar otras formas para enfrentarlos. El aumento de la capacidad financiera en municipios medianos y grandes es sustantivamente alto, en particular el de los ingresos propios otorgados por las nuevas facultades de la ley de participación popular y por la participación de nuevos recursos financieros e institucionales.

La ley de participación popular y la de descentralización administrativa crearon condiciones para el fortalecimiento municipal en sus funciones tradicionales y para la satisfacción de las demandas, tanto de las políticas como de la población, con lo que se incluyeron nuevos actores y nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

La transferencia de la infraestructura social a los municipios agrandó su capacidad local, aunque las demandas y responsabilidades superan los recursos recibidos por coparticipación.

Además de que existen, en el ámbito local, más recursos institucionales, éstos cuentan con mejores condiciones de coordinación para el desarrollo local. El concepto de desarrollo local tiene ahora un marco institucional que puede ser muy positivo. Aunque no se puede generalizar en el caso de todos los municipios, existen indicios como para pensar que, al transferir nuevas responsabilidades a los municipios, muchos de éstos se han constituido en catalizadores de proyectos y recursos del Estado, de la cooperación y de terceros actores. Antes de la LPP, estos recursos institucionales y financieros es-

taban inarticulados, adolecían de superposiciones y de concentración en determinados problemas, con lo que se creaban vacíos que afectaban seriamente la cobertura poblacional. A partir de la LPP, el municipio es un punto de coordinación para la articulación de propuestas de desarrollo.

Articulado en torno al municipio, lo social tiene mayor valor, situación que concita más recursos en todo sentido.

Los municipios están actuando en temas de valor político y de mercado. Este aspecto, totalmente nuevo, transforma lo social en un tema de interés generalizado; ahora lo social es de alto interés político y tiene un “padrino” interesado. Lo social es visto por los municipios como el terreno más amplio para el ejercicio de las relaciones clientelares. Los líderes políticos encuentran, en el escenario municipal, un espacio de intereses fundamental para el sistema político. Sin oferta social, no habría campañas políticas. No obstante, los aspectos técnicos pertenecen a un segundo plano todavía descuidado, y los intereses políticos conducen a intervenciones muy coyunturales y puntuales.

Dentro de lo social prevalece todo lo referido a la infraestructura, ya que es mediante las obras físicas que lo social adquiere relevancia ante los líderes políticos y ante el sector privado. La infraestructura hace visible a lo social. Ello ha concitado a una buena cantidad de empresas privadas, ONGs y otros sectores económicos relacionados con la construcción, que están alimentados por el tema social.

Lo social, por su lado, se ha constituido en un tema articulador de actores sociales y de demandas más integrales, que incluyen ciudadanía, participación social, intereses empresariales, etc. Las comunidades campesinas están saliendo de una relación restringida a tal o cual institución individualizada; ahora la referencia municipal ha ampliado el escenario de sus relaciones sociales. Los líderes están transitando, de acciones comunales, hacia acciones municipales. En las áreas rurales y de pequeños centros urbanos, los municipios se constituyeron en mecanismos de Estado y dejaron de ser, como antes eran, mecanismos de carácter predominantemente cívico. Los diferentes actores y la ciudadanía han tomado conciencia de los derechos y deberes que pasan por la administración del municipio, al que enfrentan en la solución de sus demandas.

Ahora, más que antes, se pone de manifiesto la importancia de las capacidades técnicas y administrativas. Las exigencias que plantean, tanto las políticas sociales como las demandas de la población, no se corresponden con la capacidad técnica de los municipios, que necesitan unidades de políticas bien establecidas, que dependan, muchas veces, de una persona.

Mejoraron los resultados de los proyectos al incorporarse en ellos la participación de la población y los mecanismos de vigilancia. No se cuenta con información que permita estimar los resultados de las reformas sobre las políticas sociales, tanto en términos de cobertura como de calidad.

Ha aumentado, en términos generales, la cobertura poblacional de los servicios sociales básicos, sobre todo en los barrios periféricos, dada la expansión de infraestructura social en educación y en salud.

La implementación de la planificación participativa impulsa la movilización de la población para priorizar las obras de inversión y, aunque las obras priorizadas han sido aquellas referidas a las necesidades de infraestructura y equipamiento urbano, de forma secundaria han sido incorporadas las “mejoras en la infraestructura social”. Se ha observado cómo las comunidades compiten entre sí por obras ante la alcaldía, aunque obras —como escuelas y centros de salud— son de carácter mayor y no suelen entrar en los procesos de planificación participativa. Estas obras mayores, se ha observado, son iniciativas de las alcaldías, a las que la población se adhirió posteriormente.

¿Más desarrollo de la capacidad local? ¿Cuánto habrá favorecido la nueva estructura legal e institucional de la descentralización al fortalecimiento de la capacidad local para la satisfacción de sus demandas? En términos generales, los mecanismos legales e institucionales, sobre todo aquéllos de la LPP, han incorporado una serie de aspectos —que son muy positivos— para mejorar la capacidad local de respuesta para la satisfacción final de las demandas poblacionales. A pesar de que no existe todavía una medición de los impactos de las reformas estudiadas en las condiciones de vida de la población, como se mencionó, las nuevas condiciones objetivas son favorables debido a varios factores, sobre todo porque se han asignado responsabilidades a entidades muy concretas y cercanas a la población involucrada.

La participación vecinal, en los casos seleccionados, ha favorecido el que las obras sean más socialmente apropiadas por la población, lo que ha garantizado, en muchos casos, las condiciones de participación en las etapas

de gestión y seguimiento y control. Muchas de las obras de mayor dimensión física y financiera consideradas en el estudio sobrepasan la capacidad de las organizaciones de base (juntas vecinales) para identificarlas y priorizarlas. Ellas han sido ofertadas por la alcaldía. En estos casos, se ha observado la gran aceptación de la población.

Los mecanismos financieros

En relación con el impacto de los mecanismos financieros y técnico-administrativos de la descentralización, probablemente éste ha sido el campo de mayor impacto de las reformas y el que ha tenido mayores consecuencias positivas, en particular en la relación con la implementación de la infraestructura social.

Dos aspectos hay que tomar en cuenta en relación con los mecanismos de financiamiento: los fondos destinados a la inversión social y los fondos especiales para los sectores. Los primeros vienen por la vía de la coparticipación y son proporcionales al tamaño de la población, y los segundos dependen de la programación y la capacidad de gestión del municipio, el que deberá desarrollar proyectos específicos en el campo de la infraestructura social. En cuanto a los mecanismos de la cooperación internacional, no hubo cambios, y éstos dependieron de la capacidad de negociación de los alcaldes. Pero sí hay que señalar el aumento extraordinario de los recursos de cooperación multilateral y bilateral en relación con la implementación de la LPP.

El tema central de todos los municipios es el financiamiento. Para ello se canalizan recursos del gobierno central, en torno a los cuales se observa la emergencia de una gran brecha entre demanda de infraestructura social y financiamiento. Si bien este asunto existió siempre, ahora es visible y discernido de este modo por la población: como una injusticia en la distribución de los recursos. El techo financiero está establecido por el monto casi rígido que llega al municipio por la vía de la coparticipación de la LPP.

Otro aspecto es el que se refiere al carácter del destino de los recursos de los municipios, según éstos sean recursos propios, recursos de coparticipación u otros recursos que incluyen a los de la cooperación internacional, los fondos, las ONGs y similares. El proceso de planificación participativa reglamenta los recursos de la coparticipación, pero deja abierto el destino de los recursos propios, los que generalmente se suelen destinar a grandes obras

de infraestructura y desarrollo urbanos, y, sobre todo, a gastos operativos y de personal. Estos recursos son difícilmente fiscalizables. Su orientación hacia las políticas sociales queda en las manos del alcalde y su programación. Sobre ello no existe un mecanismo de control y seguimiento por parte de las organizaciones sociales. Los recursos de la cooperación están generando una serie de desafíos sobre la soberanía y la capacidad del Estado para ejecutar programas adecuados al desarrollo institucional, productivo y social.

La adecuación de los fondos de inversión y la creación de programas especiales para el financiamiento de inversión social han aumentado la capacidad de los municipios para enfrentar las demandas y han creado incentivos para usar mejor los recursos de la coparticipación y para apalancar otros recursos adicionales.

Los recursos propios pueden crecer extraordinariamente en muchos municipios mediante una mejora en la capacidad fiscal de ellos. En muchos municipios, estos fondos han sido destinados como palanca para recibir otros fondos provenientes de los fondos de inversión social, de préstamos y de cooperación.

Los fondos de inversión social han estimulado a los municipios a conseguir contrapartes financieras para lograr recursos adicionales a los de la coparticipación, y liberan así las presiones sobre los recursos propios.

Las innovaciones

¿Qué son las innovaciones?

El concepto de innovación es entendido aquí, no tanto como una reforma del Estado, de su administración y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, el cual mejora la gestión de las políticas —como se lo asume actualmente en varios documentos—,¹⁶ sino como iniciativas y acciones encaminadas a optimizar y agregar valor a las reformas mismas. En muchos de los casos estudiados, se trata de innovaciones para resolver los problemas de implementación o de arquitectura institucional de las propias reformas, o simplemente para alcanzar los objetivos reales de las mismas.

16 CAMPBELL, Tim. *Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*. World Bank Discussion Paper No. 357, Washington, 1997.

Los problemas en materia de inversión en infraestructura son abundantes y el proceso de descentralización, en sus dos niveles, presenta deficiencias importantes en materia de compatibilización entre políticas e inversión. Los fondos no están sincronizados con los municipios y con las prefecturas en la relación necesaria entre financiamiento, ejecución de las obras, participación de la población y aspectos técnicos y de diseño de las obras en relación con las políticas. En este sentido, muchas de las innovaciones se orientaron a corregir estos problemas y a dar coherencia a las obras de infraestructura en relación con las políticas, al ajustar muchas de éstas, aunque en algunos casos fueron más allá. I

En algunos municipios se inventaron maneras para sacar el mayor provecho social y político a los escasos recursos entregados por el gobierno nacional. De esta forma, se han observado innovaciones, tanto para resolver problemas, como para mejorar situaciones: la mayor parte de ellas son iniciativas creativas y personales del alcalde en su apropiación del marco legal. Por ejemplo, formas innovadoras de administrar y mejorar los parques de recreación, mejoras en el uso de infraestructuras, para lo cual no se cuenta con políticas nacionales, construcción de distritos municipales con alto nivel de identificación social territorial de los vecinos, a raíz de la administración y la programación de las inversiones¹⁷.

Las innovaciones suplieron varias de las deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos establecidos. Las innovaciones generaron ideas, mecanismos y procedimientos que superaron los horizontes de las reformas. Las innovaciones fueron resultado del mayor interés de parte de los actores en la inversión social.

En las áreas analizadas, la mayor parte de los impactos positivos de las innovaciones son los siguientes:

- El conjunto de innovaciones ha permitido mejoras sustanciales en el desempeño administrativo de los proyectos, al ser transferidas, en muchos casos, experiencias que actores como las ONGs o las iglesias habían acu-

17 En el estudio de Blanes-Yáñez, 1999, se identifica una serie de casos ejemplos de innovaciones, y se los clasifica en dos categorías: aquéllas referidas a temas coyunturales y aquéllas que definen y/o modifican las condiciones de las políticas mismas. Estos ejemplos fueron analizados en los municipios de Cochabamba y de Sucre.

- mulado durante varios años. Los municipios han fortalecido su capacidad de gestión, al hacer uso de su inventiva en la búsqueda de soluciones, sobre todo en su ajuste a las necesidades de la población.
- Las necesidades financieras que enfrentan los municipios ante las crecientes demandas y responsabilidades transferidas han sido uno de los principales problemas que éstos han tenido que enfrentar. En la mayoría de los casos estudiados, éste fue uno de los problemas que detonaron la innovación, lo que permitió a los municipios contar con más recursos financieros y, además, optimizar mejor los recursos de que disponían. Los procesos de innovación han permitido no sólo acceder a recursos necesarios para la inversión en la infraestructura, como es el caso de las escuelas en Sucre, sino también han proporcionado recursos para su mantenimiento y la realización de nuevas inversiones, como en el caso de los parques de recreación en Cochabamba. Las innovaciones permitieron que los proyectos se autosostuvieran, tanto en términos financieros como de gestión.
 - Formas de cogestión que facilitan no sólo el logro de recursos, sino el compromiso de la población con la infraestructura, lo que, a su vez, facilita, posteriormente, el tema del seguimiento y el control por parte de la misma población.
 - Nuevas modalidades de administración, como la creación de una empresa autónoma destinada a administrar los parques. En este caso, es evidente la mejora no sólo en el servicio ofrecido, sino también en la identificación y el apoyo de los vecinos al proyecto.

Los casos estudiados¹⁸ muestran cómo el llamado “tercer sector” es un campo que deberá ser más estudiado para la formulación de propuestas administrativas. El principal enemigo, en los municipios, es el atractivo de la administración directa y las posibilidades de evasión de control y fiscalización que ofrece. Formas asociativas que reciban delegación de funciones de parte del municipio no sólo pueden ser rentables y retribuir al municipio, sino pueden ser más operativas y fiscalizables, además de admitir formas particu-

18 Esta información ha sido extraída del estudio *Descentralización de la Inversión Social*, desarrollado entre CEBEM, de La Paz, Bolivia, y SUR, Profesionales de Santiago de Chile. Ver Blanes-Yáñez, 1999, y CEBEM-SUR, 1999.

lares de participación. El tema que hay que enfrentar es el de la tecnificación contra la politización de los recursos.

Una participación ciudadana más activa, en la mayoría de los casos, se observa como un cambio de actitud, que se traduce en la incorporación de la población a los procesos participativos, en un fortalecimiento de la voz, en la creación de mecanismos de comunicación con las autoridades, etc. Aunque la participación está todavía estancada en su fase de oferta estatal y de respuesta a la misma, hay más posibilidades de innovación, cogestión y seguimiento y control de las obras y otras inversiones.

Este breve resumen de los puntos centrales deja abierta una enorme agenda de temas por analizar para mejorar, en el futuro, la perspectiva de los programas de descentralización. Estos han enfocado, en los últimos años, la perspectiva del gobierno central en la aplicación de las políticas, así como la acción de los partidos políticos para no perder su vínculo con los actores sociales en el proceso de modernización y de reformas. Mientras, la perspectiva de las iniciativas surge desde abajo y apunta al desarrollo de la capacidad local, lo que implica recursos, adecuación de las políticas a las necesidades, manejo de oportunidades, desarrollo productivo, etc.

Impactos sociales y políticos

Este campo es el menos estudiado en Bolivia, aunque ya existen estudios iniciales que vienen planteando preguntas importantes para medir los impactos en el campo de la sociedad. Al respecto, se está hablando del crecimiento de élites en el proceso de la implementación de la ley de participación popular. En las comunidades tradicionales, está en marcha un proceso de apropiación de la ley para redefinir los objetivos de la misma, en función del fortalecimiento de los papeles tradicionales de las comunidades y de sus líderes. Las investigaciones se preguntan sobre la posible desestructuración de las comunidades y los sindicatos campesinos, el debilitamiento de las autoridades locales y de los lazos de solidaridad entre comunidades y la reconversión de las territorialidades originarias en otras más circunscritas a lo municipal. Estudios específicos sobre los impactos en las comunidades tradicionales y en los pueblos indígenas se han desarrollado en los últimos años (Blanes-Serrano 1999, Canqui 1999, Kudelca 1999, Hoyos-Blanes 1998).

En términos muy generales, y sujeto todo a una revisión más detallada, nos arriesgamos a mencionar algunos de los principales impactos de la LPP.

- Las reformas modernizadoras en el campo económico y en el aparato del Estado han demolido los viejos actores sociales, los que agonizan a través de fuertes impulsos de supervivencia, y totalmente lejos de encontrar nuevos cauces. El sindicalismo, tanto obrero como campesino, carece de capacidad innovadora frente a los desafíos actuales que implica el desarrollo de la capacidad de negociación. Ya no pueden imponer situaciones al estilo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia.
- La visibilidad creciente de otros actores, durante los últimos años, se debe, más a la ausencia de las viejas centralidades que a la propia fuerza de éstos en la escena, ya que la presencia de estos últimos es esporádica y dispersa, y no siempre implica impactos en la política o en el resto de la sociedad. Se han incrementado las prácticas participativas en todos los niveles del país y se han roto muchos diques de tipo autoritario, tradicional y de generación, que las contenían. El nivel de desarrollo de dichas prácticas corresponde al nivel de desarrollo de su ciudadanía, generalmente la pequeña comunidad.
- Las prácticas observadas son muy diversas y heterogéneas, debido a la ampliación de los actores que intervienen, a los espacios de participación y a los contenidos. Ello debilita las posibilidades de formación de redes de solidaridad y crecimiento de un tejido social amplio.
- Destaca la participación política frente a otros niveles de participación; le sigue la participación social y, de forma muy diferenciada, la participación civil.
- Las organizaciones tradicionales van perdiendo legitimidad y alcances en la representación de sus prácticas, mientras, por otro lado, se va produciendo una renovación de nuevos espacios. Los actores sectoriales siguen con fuerte presencia, pero con un fuerte retroceso en su importancia.
- El territorio municipal comienza a recrear las formas de participación, camino que probablemente no es irreversible. Es muy lenta la constitución de territorios en términos sociales y políticos; el proceso es aún muy lento y adolece de muchos problemas.

- El discurso del Estado y de los partidos políticos en el gobierno tiene, como eje de racionalidad, la subordinación de las formas de participación social a las políticas. La racionalidad de este discurso es imperativa en muchos casos; se trata de las condiciones de participación en el Estado. Se trata de un proceso de estatización de la práctica social. Son las reformas del Estado y no de la sociedad; es la oferta del Estado que se adelanta paternalmente a la sociedad.
- Por el lado de la demanda social, la tendencia general apunta a anidar en los espacios marcados por el Estado. Ello es un indicador de las bajas condiciones de autonomía de los actores sociales. La capacidad para construir espacios públicos no estatales ha descendido en la medida en que el Estado se ha vuelto protagonista.
- El tejido social es todavía poco denso y las organizaciones están todavía muy desarticuladas, incluso con relación a sus territorios de referencia. La municipalización y las nuevas reglas de relación con el Estado han modificado las relaciones entre instituciones de la sociedad, en su perspectiva de mayores articulaciones sociales y de construcción de lo público no estatal.
- La relación entre oferta y demanda de participación se expresa en una inducción de la demanda por parte de la oferta estatal. La elaboración de una demanda estratégica está todavía lejos, en la medida en que persiste la forma de planificación por obras en las comunidades, implementada por la LPP. La demanda es de obras y no de estrategias, porque ésa es la oferta del Estado: distribuir recursos en forma de obras puntuales.
- Las experiencias de cogestión tradicionales están en retroceso y comienzan, muy tímidamente, experiencias nuevas. No hay acumulación de experiencias en este campo. Las nuevas formas de Estado, en el ámbito local, todavía no han logrado involucrar a la población en torno a arreglos de cogestión. Una de las posibles razones es el predominio de las relaciones clientelares y paternalistas por parte del Estado.
- Existen grandes desequilibrios entre la demanda y sus resultados, debido a la baja capacidad, tanto financiera como de gestión, por parte del Estado; a raíz de ello, los caminos de diferenciación social están expeditos, así como el clientelismo social y el desencanto respecto de las reformas y ofertas de participación.

En términos generales, se ha incrementado, aunque de forma muy incipiente, la conciencia de los derechos ciudadanos, sobre todo en el nivel local. El problema central es que no existe un desarrollo similar de las condiciones para dichos derechos reales. Además, no existe un horizonte claro de posibilidades reales para dichos derechos, ni la posibilidad, igualmente real, de convertirlos, de demandas, en realidades.

Muchas prácticas participativas se han convertido en moneda de cambio para la negociación política de las demandas, con lo que se han fortalecido los impactos disgregadores y diferenciadores. Las propias demandas adquieren un carácter más bien virtual de políticas en manos de líderes y de otros intermediarios. Así, parecería, a veces, que la LPP es un asunto de políticos y no de la sociedad civil.

De todos modos, y a pesar de las tendencias mencionadas, en general, las prácticas participativas han contribuido a la mejora de las condiciones de vida y a la ampliación de los horizontes reales de necesidades; se han incorporado derechos reales a las nuevas satisfacciones.

El incremento de la conciencia colectiva sobre los derechos y las dificultades para satisfacerlos –sobre todo la expansión demográfica de la participación política– enfrenta a los partidos con la sociedad al ser éstos visualizados como mecanismos de corrupción. Con ello, la democracia representativa va siendo, cada vez más, cuestionada y pierde legitimidad. Mientras tanto, la democracia participativa se va constituyendo en una demanda cada vez más generalizada.

Las prácticas participativas están atravesando un momento de cambios y ambigüedades, particularmente por la falta de mecanismos y herramientas adecuadas de participación. Frente al derecho reconocido, no existen mecanismos reales y operativos.

Sobre las perspectivas de la participación ciudadana, el futuro de la sociedad civil depende, en gran parte, de la correlación que se vaya estableciendo entre las instituciones funcionales tradicionales y las nuevas formas de organización territorial. Al respecto:

- Las organizaciones funcionales seguirán siendo importantes en países como Bolivia, donde la organización territorial es todavía débil. La modernización y el fortalecimiento de las formas de negociación son importantes para estas organizaciones. Un mecanismo inadecuado y que requiere de una transformación total es el Ministerio de Trabajo.

- La organización territorial y sus instituciones –todavía muy débiles– ocuparán un lugar importante en el futuro. En consecuencia, habrá que prestar mayor atención al surgimiento de liderazgos territoriales, lo que implica conciencia socializada de los cambios y medios e instrumentos para la gestión de dichos liderazgos. En este sentido, la territorialización del liderazgo es una urgencia debido a que, en el futuro, gran parte de las relaciones con el Estado –no todas– pasarán por la administración territorial.
- La implementación de la LPP ha implicado una movilización social y política masiva de la población, sin precedentes, y a muy pocos años de la restauración de la democracia. En aquellos espacios más alejados, el impacto será mayor en términos relativos –en el mediano plazo– si sigue así el proceso, ya que, en las ciudades, la ciudadanía política estaba más cerca de la social.
- La población está impulsada a vivir su conciencia ciudadana en niveles superiores, lo que hace que la conciencia comunitaria sea importante, pero en estrecha relación con otro nivel, como es el del municipio. Ello pasa por la pérdida de importancia de las formas de ciudadanía más restringidas y encapsuladas de la comunidad.
- La estructuración de niveles inmediatamente superiores a la comunidad, como es el distrito municipal, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, sin generalizar, es un espacio importante que se debe tener en cuenta en los futuros procesos de desarrollo social, de redes de solidaridad y de planificación estratégica.
- En el caso de las ciudades grandes, el municipio es un espacio de referencia demasiado grande para la movilización social, por lo que no es adecuado para la generación de tejidos sociales, particularmente para los sectores más pobres. Éstos deberán aprender el ejercicio de la ciudadanía urbana en el distrito urbano, con la condición de que los distritos dejen de ser instrumentos meramente políticos y logren mayores desarrollos administrativos y técnicos.
- En los municipios predominantemente rurales, el tema del distrito es más bien sinónimo de segregación y de diferenciación negativa, por lo que el municipio –dígase alcaldía y, más aún, alcalde– se va constituyendo en el centro de racionalización de todo, con la pérdida de importancia de relevantes territorios social y políticamente constituidos. En este

sentido, la revisión del sentido del distrito deberá incluir la articulación de elementos socioculturales, como base para su constitución.

- Los pueblos indígenas tienen niveles de organización territorial diferentes al resto, lo que, en muchos casos, es fundamental para su relación con el Estado y con la sociedad. En general, los pueblos indígenas del Oriente, y, en parte, también algunos casos del Occidente, mantienen territorialidades sociales y culturales que podrían ser un gran potencial para el desarrollo de la ciudadanía y de tejidos sociales ricos. En estos casos, el municipio en su actual definición –sección de provincia– no siempre es funcional para su desarrollo, ya que existen fuertes inconsistencias con el ordenamiento territorial imperativo de la LPP. Se deberá poner mayor atención a los niveles territoriales originarios, en muchos casos supramunicipales, y desarrollar formas de organización y de vinculación al municipio para cada caso.
- La capacitación, para los niveles intermunicipales, y la formación de liderazgos en esos niveles son importantes para los próximos años, con lo que cobra importancia el restablecimiento de niveles de concurrencia para la cogestión territorial en que intervengan la sociedad civil y el Estado. Existen experiencias que no han sido recogidas por la LPP, pues, en esta etapa, el Estado está más interesado en una implementación homogénea y estándar.
- Se percibe que, en un futuro próximo, los conflictos entre vecinos y campesinos o indígenas de los municipios predominantemente rurales se pueden agravar, con lo que se debería poner el énfasis en la planificación y la organización estratégica. En este sentido, es fundamental el desarrollo de experiencias de cogestión en temas específicos del desarrollo local.
- La identificación de intereses territoriales, municipales o intermunicipales, que lleve a la formación de redes de solidaridad o de cogestión es un tema estratégico para la construcción de la conciencia cívica y la participación social.
- Las estrategias orientadas a desarrollar la capacidad local probablemente serán, en los próximos años, el eje central de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales y económicas. Ello implica innovar los procedimientos de cogestión, donde el Estado no sea el protagonista excluyente.

Con respecto a la LDA, no se han realizado estudios desde esta perspectiva, aunque, en evaluaciones recientes sobre el papel de los consejeros departamentales, ya hay indicios del bajo impacto de esta ley (Barragán, 1998). El principal problema es que la prefectura no ha logrado superar el carácter político clientelar dependiente del gobierno central, sin haberse podido constituir en un mecanismo técnico de desconcentración y de generación de capacidades en el nivel departamental. Al contrario de los municipios, donde se puede percibir un proceso de articulación de prácticas sociales y de procesos de fortalecimiento, en el nivel departamental todo está concentrado en la capital del departamento y con fuertes presiones de parte de la lógica de la distribución de cuotas partidarias en el sentido y la práctica de la administración. El nivel departamental puede ser, hoy en día, el lado más débil de las reformas del Estado.

Los desafíos

Los estudios de casos y otros informes reportan una serie de campos en los cuales existen enormes desafíos para mejorar la situación actual, así como para avanzar en el desarrollo de la capacidad local, tanto en los mecanismos de gobierno como de la propia sociedad civil¹⁹.

Se dividen los desafíos en dos grandes bloques: el primero se refiere a las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como al desarrollo de éstos y sus instituciones en el marco de la democracia, y, el segundo, se refiere a la gobernabilidad. En este sentido, en torno a los siguientes puntos, se plantean los principales desafíos pendientes para mejorar tanto la capacidad local como las condiciones en que se desarrolla la sociedad.

19 Un análisis detallado y en profundidad sobre los impactos de la aplicación de la LPP en las comunidades tradicionales del país se encuentra en la reciente investigación "Mallkus y Alcaldes", de José Blanes y Rolando Serrano (Blanes - Serrano, 1999). En relación con los ámbitos urbanos, existen consideraciones en Blanes, 1999b.

*Todavía es grave el problema fiscal
financiero de los municipios*

En primer lugar, las distancias entre municipios pequeños y grandes son muy considerables, y las brechas están agrandándose en materia de recursos propios. Aunque la LPP crea mecanismos de equidad, en la implementación se inician procesos de diferenciación de nuevas dimensiones.

El otro problema en este campo es el del endeudamiento. Por un lado, los grandes municipios han creado situaciones de endeudamiento difícilmente solubles, que dan pie a que el gobierno central intervenga con dudosas condiciones de éxito, y a procesos de intervención en la autonomía municipal. El gobierno central difícilmente podrá controlar los actuales niveles de endeudamiento, que en el momento actual superan el 25% de los ingresos corrientes.

La conducción del proceso requiere un Estado central fuerte

Dada la extrema diferenciación que existe entre municipios, es inviable un proceso homogéneo en la utilización de los instrumentos en aplicación: no sólo en relación con los mecanismos de administración de recursos fiscales, de administración de personal y otros, sino, sobre todo, en materia de capacidad de planificación y de ejecución de las inversiones necesarias. Particularmente, el problema se manifiesta en la capacidad de incrementar sus recursos propios por la vía de la recaudación. Todo ello implicaría un Estado central con capacidad para implementar la LPP de forma diferenciada, progresiva y concertada. Ello se ve obstaculizado por una administración central progresivamente débil en los últimos años y una obvia debilidad endógena en los municipios para resolver sus propios problemas. En este camino, el incentivo a las iniciativas creativas en el campo del desarrollo local debería ser una meta importante en la conducción del proceso desde el gobierno central, particularmente en los municipios más pequeños.

*Resolver los problemas de subsidiariedad
entre los diferentes niveles de gobierno*

Estos problemas se refieren a la estructura del marco legal, es decir, a la arquitectura institucional de las reformas. La interrelación entre los niveles local y regional plantea problemas de correlación que impiden una relación fluida entre el nivel municipal y el departamental. El primer nivel deriva de la elección directa; el segundo, de la designación tanto del Presidente de la República como de las nominaciones de los municipios y del departamento. Hasta el momento, no se han podido desarrollar experiencias de articulación de los planes de desarrollo municipal con los departamentales. Ello se debe no sólo a las debilidades inherentes al proceso de implementación, sino también a la estructura institucional y legal de las leyes analizadas.

De la solución de este problema depende buena parte de las condiciones para aumentar la capacidad local. No se pueden encontrar los esfuerzos de desarrollo institucional local con los mecanismos superiores. Como consecuencia de ello, la desarticulación entre inversión y políticas sectoriales es un problema serio para el pleno desarrollo de la capacidad local, que se deriva de esta estructura legal.

*Dificultades para la planificación estratégica
y coyuntural: articulación de lo micro con lo macro*

Aunque los mecanismos legales financieros han ampliado la capacidad municipal para la inversión en infraestructura, en la práctica no existe coherencia de la acción de emergencia, que predomina en casi todos los municipios, con una visión estratégica. Los municipios pequeños y medianos, principalmente, quedan todavía librados a las dinámicas sociales de priorización de obras urgentes y reparaciones o mejoramientos puntuales. Para las obras de sentido estratégico, falta una capacidad institucional que permita superar el nivel de discernimiento del alcalde. A ello contribuye, además, el enfoque en participación social y en la identificación de la demanda, junto con la debilidad de los procesos de planificación macro urbana y rural, que ha llevado al predominio de una planificación para lo coyuntural y de emergencia. Ello se agrava por la extraordinaria acumulación de necesidades en los municipios, a todo nivel, particularmente en lo social.

El principal desafío actual, después de un período de soluciones de emergencia, será fortalecer la visión estratégica con la incorporación de los niveles micro sociales y su articulación con los macro urbanos. La planificación estratégica enfrenta serios problemas en las ciudades mayores (Blanes, 1999). La planificación participativa sorprendió a todo el país y puso en apuros a muchos municipios. Se encontraron, al mismo tiempo, con la necesidad de articular las necesidades y aspiraciones micro frente a demandas de tipo macro, sin poder asumir, por las urgencias de las demandas primeras, una visión de mediano plazo un poco más estratégica. Tuvieron que asumir enormes infraestructuras, como hospitales generales, para prestar servicios a una población que, incluso, excedía a la que habitaba los límites del propio municipio. Entre los municipios medianos, como es el caso de Cochabamba y Sucre, se presentaron también estos problemas: se recibe la infraestructura sin poder tomar decisiones en la formulación de las políticas.

Resolver el déficit de capacitación en planificación y gestión social, así como de su institucionalización dentro de marcos de flexibilidad

Una sugerencia y a la vez una demanda de los técnicos de los dos municipios estudiados (Blanes-Yáñez, 1999) ha sido el fortalecimiento técnico de las políticas sociales en el municipio, para que éste pueda ser un adecuado interlocutor con el gobierno nacional. Esta tarea deberá ser asumida por cualquier programa de fortalecimiento de la gestión social descentralizada.

La mayor parte de los programas de fortalecimiento institucional no ha contemplado todavía la formación de planificadores sociales en los municipios. Los principales esfuerzos están orientados a la instalación de los sistemas nacionales de planificación, contabilidad y administración de recursos. Una dificultad que enfrentarán los programas de capacitación en planificación es la falta de continuidad institucional, la cual es todavía muy baja.

En estudios realizados, se ha observado que los mayores éxitos e innovaciones dependieron, fundamentalmente, del carisma del alcalde o de la acción de un funcionario excepcional, pero, al mismo tiempo, aislado del conjunto de la administración municipal.

Los municipios no cuentan con especialistas de experiencia en el tema de la gestión social, lo que impide una relación estrecha entre la política so-

cial y las responsabilidades de infraestructura. Los alcaldes han respondido a la presión social y política, y han tratado de ajustar el proceso de inversión al ámbito político y social de la participación. Ello, siempre dentro del parámetro de los gastos del municipio, que se rige por lo mínimo necesario para cumplir con los requisitos de ley.

Carencia de indicadores de gestión social

En este tema, las mejoras futuras y los programas de fortalecimiento deberían desarrollar indicadores de gestión social integral, que muestren la satisfacción general de la población por sus condiciones de vida y, al mismo tiempo, indicadores, sobre todo cualitativos, de gestión social. Es evidente que los indicadores cuantitativos, similares a los índices de desarrollo humano, no sirven a la población y no son indicadores de nada concreto; por todo ello, es muy dudoso su aporte para orientar las reformas de las políticas sociales.

Se requieren indicadores que midan la percepción de la gente sobre su situación; de lo contrario, la participación popular se convertirá en un mecanismo vacío y fundamentalmente contestatario, pero no de articulación de demandas y de apropiación de las reformas. La apropiación social de este tipo de indicadores es un medio imprescindible para fortalecer a la sociedad civil y su participación eficiente, como tal, en el municipio.

La mayor parte de las evaluaciones de la implementación de la LPP se refiere a los avances desde la perspectiva del Estado y de sus funcionarios. Todavía son pocos los estudios que se están haciendo y que resultan en conceptos e indicadores de fácil manejo por parte de la sociedad, y que, además, sirvan de guías para una apreciación de los avances y retrocesos, y para identificar aquellos temas de los cuales se están apropiando socialmente.

Fortalecer el papel del municipio como aglutinador de voluntades y soluciones

El rescate del sentido de municipio frente al de alcaldía es un desafío de muy largo alcance y que marcha paralelo a la lentitud del nuevo ordenamiento

territorial de países como Bolivia, en transición, del centralismo excluyente, hacia procesos de incorporación administrativa e inclusión social. Bolivia acaba de iniciar el proceso y se ha caracterizado, tradicionalmente, por una extraordinaria debilidad institucional estatal.

Este es el punto de partida, en que el municipio, como expresión inicial de lo local, es fundamental para la implementación de estrategias de lucha contra la pobreza, de las que forman parte, al menos en Bolivia, las estrategias sociales. Se suele evitar al municipio por razones de corrupción y deficiencias en la gestión y la administración. Este es el principal desafío en materia de fortalecimiento institucional y de capacitación de los nuevos líderes del nuevo milenio: generar una mentalidad municipalista que trascienda los reduccionismos de la alcaldía. También se requiere que los programas contemplen no sólo la instalación de mecanismos administrativos –requisito de la gestión nacional–, sino mecanismos de gestión local integrales. La generación de capacidad técnica en los municipios para adecuar inversiones con políticas es importante. Los departamentos o direcciones de desarrollo humano que existen en algunas alcaldías deberán contar con mayor capacidad técnica. Es necesario el tránsito de proyectos a planes estratégicos de desarrollo.

Fortalecimiento de la perspectiva territorial

En el discurso cotidiano, se está enfrentando, de manera equivocada, lo sectorial con lo territorial. De los estudios realizados, llegamos a la conclusión, particularmente en Sucre, del gran acierto logrado al tratar lo sectorial en territorialidades distritales. No sólo sirvió para mejorar los servicios dentro de su lógica propia, sino para descubrir la territorialidad específica de lo sectorial.

Por lo reciente del proceso boliviano, las deficiencias están en el nivel macro, y su riqueza mayor está en el nivel micro social e institucional. Pero la descentralización por factores que se están implementando en Bolivia requería de altos grados de articulación subsidiaria entre niveles. Ello está derivando en serios problemas de correlación institucional entre niveles de gobierno. Tienen que ver en ello no sólo lo reciente del proceso, sino los bajos niveles de incorporación territorial del país. A pesar de que la perspecti-

va territorial está incorporándose en la mayor parte de las políticas, se carece de bases institucionales locales con capacidad para ello. Todavía persisten, a pesar de lo revolucionario de las reformas, altos niveles de falta de estructuración institucional del territorio.

El sector social es el más débilmente desarrollado en su territorialidad específica local, y menos como actor importante. Como tal, sigue siendo aún centralista. Así, la territorialidad sectorial no coincide con la distritación municipal, con lo que han fracasado todos los mecanismos de coordinación concurrente entre la prefectura, la comunidad y el municipio.

Adecuación de los fondos de desarrollo

Los fondos han adecuado sus procedimientos al proceso de participación popular, aunque esta modificación en sus procedimientos no haya alcanzado instancias como la evaluación y el seguimiento, aspectos importantes de la participación popular. Es notoria la demanda de la sociedad por realizar el seguimiento y el control de la inversión de los fondos, lo que sólo se permite a oficiales de los fondos en acuerdo con el gobierno municipal.

Las estructuras descentralizadas de los fondos ocasionan problemas de tipo institucional con municipios y prefecturas. Muchas de éstas asumieron potestades sobre las unidades regionales de los fondos, lo que, en algunos momentos, generó confrontaciones en las decisiones y distorsiones en la actuación de los fondos. Los fondos están en proceso de reestructuración institucional en estos momentos y su dependencia estará en el Ministerio de la Presidencia, con lo que la distancia entre sus objetivos y los de los ministerios sociales probablemente será mayor.

Los fondos podrían convertirse en instrumentos de gran ayuda para la generación de “capacidad y gestión local”, sobre todo en aquellos municipios con niveles de pobreza elevados. En ese sentido, la transferencia de experiencias de gestión y administración hacia los municipios, el abrir sus mecanismos de seguimiento y de evaluación a la participación de la sociedad y el apoyo de estas actividades deberían ser tareas por realizar con un mayor empeño por los fondos de desarrollo.

Los fondos son y serán socios imprescindibles para los municipios, ya que el cofinanciamiento que prestan es uno de los principales apoyos con

que cuentan los municipios para poder cumplir con las nuevas responsabilidades transferidas, sobre todo si se toma en cuenta la debilidad institucional de otros actores, como las prefecturas. En este sentido, es importante que los fondos mantengan informados a los municipios en temas relacionados con los techos financieros disponibles para cada programa y la distribución programada por sector y por región. Además, que mantengan una relación más estrecha en temas vinculados al diseño y a las condiciones de ejecución del cofinanciamiento.

Coordinación institucional en el municipio

De lo mencionado anteriormente se entiende por qué la superposición de funciones entre el fondo y el municipio. Ya está generalizada la falta de coordinación entre el fondo y los mecanismos de participación popular. Ante la débil institucionalización de la implementación de las políticas, y simultáneamente el gran valor de lo social en términos políticos, se impone el protagonismo individual del alcalde, de un funcionario de la prefectura o de un diputado uninominal. Así, desaparece el concepto de territorialidad municipal, y queda excluida del proceso de las políticas la mayor parte de los actores. No se trabaja en la perspectiva de la construcción de la institucionalidad municipal (Blanes, 1997).

La definición de políticas sociales es muy baja en los municipios, particularmente por la normativa de planificación, en la que se privilegia la priorización de la demanda microsocia y se omite, peligrosamente, la concertación con los actores sectoriales y funcionales, con el criterio de que no son “actores territoriales”.

Bibliografía

Documentos de investigación básicos

En este artículo se reproducen los hallazgos centrales de los siguientes trabajos de investigación:

Ayo, Diego

1999b *La participación popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*. CEBEM, Cuadernos de investigación.

Blanes, José

1998 *La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Juntas vecinales y comités de vigilancia. Su papel en la planificación urbana*, CEBEM.

1999b *La planificación urbana participativa en ciudades capitales de departamento. Experiencias y propuestas*. CEBEM, septiembre.

Blanes, José y Rolando Serrano

1999 *Mallkus y Alcaldes. El impacto de la aplicación de la Ley de Participación Popular en las comunidades aymaras del altiplano paceño*. CEBEM.

Blanes, José y Ernesto Yáñez

1999 *Descentralización de la inversión social: los municipios de Cochabamba y Sucre*. CEBEM de La Paz.

Canqui, René

1999 *Desestructuración y estructuración de la organización campesina. Caso del municipio de Laja de La Paz*. Tesis de maestría, CESU-CEBEM.

CEDURE

1997 *Estudio sobre Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia en Santa Cruz de la Sierra*, CEDURE, Santa Cruz, Bolivia.

CEDURE, UTUI

1999 *Lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano cruceño. Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional*, Santa Cruz.

- Gobierno Municipal de Sucre
1999 *Plan de desarrollo municipal*, Sucre.
- Gobierno Municipal de Trinidad
1999 *Plan de desarrollo municipal*, CEBEM.
- Gobierno Municipal de la Ciudad de Tarija y provincia Cercado
1999 *Plan quinquenal institucional, 2000-2004*. Unidad Técnica de Planificación, UTUI y Embajada de los Países Bajos, Tarija.
- Kudelca, Ana María
1999 *Los planes distritales de desarrollo indígena*. Tesis de maestría, CESU-CEBEM.
- Hoyos, Marina y José Blanes
1999 “La participación social y política en el mundo guaraní (Bolivia)”, en OXFAM-DIAKONIA. *Las paradojas de la participación ¿Más Estado o más sociedad?*
- SUR-CEBEM
1999 *Un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio: los casos de Chile y Bolivia*. Santiago y La Paz, septiembre, 1999, SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, CEBEM, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.

Referencias

- Ayo, Diego
1999^a “Los distritos municipales”, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*, La Paz, VMPPFM.
- Barragán, Carmen
1999^a Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Participación Popular. *Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz, VMPPFM.

Blanes, José (comp.)

- 1997 “El reto de la planificación descentralizada”, CEBEM y la Sociedad Boliviana de Planificación, 1991. Blanes, José, *Implementación de políticas sociales integrales a nivel local en Bolivia. Estudios de caso*. Investigación apoyada por el IDCR, <http://www.cebem.com>.

Blanes/Galindo

- 1993 *Las regiones hoy. Desequilibrios institucionales y financieros*. CEBEM, La Paz.

Borja, J. y M. CASTELLS

- 1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS. España: Editorial Taurus. Castells, 1997.

Campbell, Tim

- 1994 “Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”. Washington, D.C.: Planeación y Desarrollo, Banco Mundial.
- 1997 “Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean”. World Bank Discussion Paper N° 357. Washington, D.C.

CEBEM

- 1997 *Programa Mejoramiento Urbano. Las laderas en La Paz*, La Paz, 1993 -1997, CEBEM, documento inédito.

EMSO/ Regional Componente

- 1993 *Hacia el proceso de descentralización*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31.
- 1992 *Competencias fiscales República de Bolivia*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, diciembre 31.
- 1992 *Aspectos económicos para análisis Proyecto Ley Descentralización*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, septiembre 30.
- 1992 *Estrategia de descentralización para Bolivia*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, mayo 24.

Gray-Molina, George, Ernesto Pérez de Rada y Ernesto Yáñez

- 1998 *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Fundación Diálogo, diciembre.

Galindo, Mario

1990 *Propuesta de descentralización administrativa. Aspectos fiscal-financieros globales*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, diciembre 31.

1992 *Evaluación fiscal-financiera de las CORDES y municipios 1989-1992*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, agosto 31.

González, Raúl

1998 “Hacia una noción de desarrollo local integrado”, en *Revista de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano* (Santiago, Chile), N° 3 (otoño).

Guzmán B., Omar

1999 “Denuncias del Comité de Vigilancia o cuán efectivo es el control social”, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

1999 Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994 - 1997*, La Paz.

Molina C., Hugo

1994 “Las reformas en el Régimen Municipal”, en Fundación Milenio, op. cit, págs. 47-53.

1993 “La Propuesta del Gobierno y de la Unidad de Participación Popular”, en ILDIS, op. cit, págs. 55-77.

Orozco, Eulalio

1994 *Diagnóstico situación financiera de las municipalidades*. Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, febrero 24.

Peláez, G.

1993 “Aspectos fundamentales de la descentralización (Estado de la discusión)”, en ILDIS, op. Cit. 1993, p. 14.

Rodríguez Ostría, Gustavo

1995 *Estado y municipio en Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, Bolivia.

Ruíz Mier y Guassani

- 1998 *El proceso de descentralización y financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia.* Ruíz Mier y Gussani, Consultores, La Paz.

Secretaría Nacional de Participación Popular

- 1994 *Ley de Participación Popular - Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base.* La Paz.
- 1996 *Bolivia: La participación popular en cifras. Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio.* Vol. II, La Paz.
- 1995 *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular.* La Paz.

Urenda, Juan Carlos

- 1989 *Autonomías departamentales.* Proyecto EMSO-Banco Mundial, La Paz, enero 01.