



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---



---

# La política y la pobreza en los países andinos

---

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

*La política y la pobreza en los países andinos*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:  
International IDEA  
SE 103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

# Contenidos

<b>Prefacio</b>	i
<b>Visión de conjunto</b>	1
<b>Los partidos andinos y la inclusión política</b>	57
<b>INFORME NACIONAL BOLIVIA</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA</b>	79
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	79
<b>2. EL CONTEXTO BOLIVIANO</b>	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
<b>3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA</b>	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
<b>4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES</b>	128
<b>5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
<b>6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS</b>	
<b>PARA LA REFORMA</b>	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	158
<b>ESTUDIO DE CASO BOLIVIA</b>	
<b>LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA</b>	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

<b>3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA</b>	167
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA</b>	174
<b>5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES</b>	178
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	183

## **INFORME NACIONAL COLOMBIA**

### **SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA** 185

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	185
<b>2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA</b>	189
2.1 El contexto sociopolítico	189
2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991	191
2.2 El sistema político	194
2.3 El contexto socioeconómico	195
2.3.1 Las reformas económicas de los noventa	195
2.3.2 La evolución socioeconómica	197
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA</b>	206
3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres	206
3.1.1 El Partido Liberal	206
3.1.2 El Partido Conservador	207
3.1.3 Las fuerzas uribistas	207
3.1.4 El Polo Democrático Alternativo	208
3.2 Las políticas públicas y sus reformas	209
3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza	210
3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto	212
3.2.3 La política de seguridad social	215
3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto	218
3.2.5 Las reformas a la administración de justicia	222
3.3 Consensos y disensos	225
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES</b>	227
4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	227
4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política	227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	245
<b>ESTUDIO DE CASO COLOMBIA</b>	
<b>MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b>	251
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	251
<b>2. IMPORTANCIA</b>	254
<b>3. CARACTERÍSTICAS</b>	255
<b>4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO</b>	259
<b>5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD</b>	261
<b>6. LECCIONES APRENDIDAS</b>	263
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	266

## **INFORME NACIONAL DEL ECUADOR**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR</b>	269
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	269
<b>2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR</b>	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
<b>3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA</b>	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la "pugna de poderes"	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314



4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>316</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>319</b>
<b>ESTUDIO DE CASO ECUADOR</b>	
<b>LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA</b>	<b>323</b>
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
<b>INFORME NACIONAL PERÚ</b>	
<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ</b>	<b>341</b>
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

<b>4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL</b>	<b>381</b>
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>400</b>
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>412</b>
<b>ESTUDIO DE CASO PERÚ</b>	
<b>EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA</b>	<b>419</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>419</b>
<b>2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN</b>	<b>424</b>
<b>3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS</b>	<b>427</b>
<b>4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES</b>	<b>430</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>435</b>

## **INFORME NACIONAL VENEZUELA**

<b>SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA</b>	437
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO</b>	437
<b>2. EL CONTEXTO VENEZOLANO</b>	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
<b>3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
<b>4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA</b>	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
<b>5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA</b>	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>487</b>
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>499</b>
<b>ESTUDIO DE CASO VENEZUELA</b>	
<b>BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER</b>	<b>513</b>
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
<b>Sobre los autores</b>	<b>534</b>

*La política y la pobreza en los países andinos*

**ESTUDIO DE CASO BOLIVIA**

# LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA

Estudio de caso Bolivia

JOSÉ LUIS EXENI R.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante dos décadas, entre 1975 y 1995, la región más pobre de Bolivia, el norte de Potosí, recibió una inversión de alrededor de 500 millones de dólares. Contribuyeron a ello el gobierno nacional, la prefectura de Potosí, la alcaldía de Llallagua, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), algunas cooperativas y otras empresas mineras, diversas ONGs, la Iglesia Católica y otras iglesias, la cooperación internacional, etc. Transcurrido dicho tiempo, los indicadores de pobreza en esa región se mantuvieron invariables.<sup>1</sup> ¿Qué había ocurrido? Era indudable que algo —o mucho— estaba fallando, y/o faltando, en la orientación que por entonces tenían las políticas y programas de lucha contra la pobreza. Emergió entonces, como necesidad, una evidencia irrefutable: la inversión de recursos sin una base territorial que identifique necesidades localizadas no genera resultados eficaces en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en el país. Había que realizar un ajuste radical. Y ello fue lo que se hizo, precisamente, con la Ley de Participación Popular. De ese sustancial proceso de cambio impulsado en el horizonte de la descentralización nos ocuparemos, en una aproximación esquemática, en el presente estudio de caso. El propósito es analizar la relación entre el sistema político y una reforma pro-pobres en el marco del vínculo, más amplio, entre democracia y desarrollo.

---

<sup>1</sup> El dato ha sido proporcionado por Mario Galindo (entrevista), experto en temas de descentralización.

## 2. SÍNTEISIS DE LA REFORMA

### *Características*

La Ley 1551 de Participación Popular (del 20 de abril de 1994)<sup>2</sup> inauguró en Bolivia un proceso de amplio alcance definido como “descentralización vía municipios”. En ese marco se inscribe en calidad de componente estratégico de la segunda generación de reformas trazadas para impulsar la modernización estatal. En tal sentido, si bien no fue concebida de manera explícita y específica como una reforma pro-pobres, se trata de un giro fundamental en el modo de diseñar y ejecutar políticas públicas, así como en la definición del ámbito territorial y de los sujetos de las mismas. Estamos, pues, ante una reforma que introduce elementos decisivos para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en un país como Bolivia: la delimitación del territorio (el nivel municipal), la planificación participativa, los recursos locales de contraparte y el control social.

Ahora bien, ¿cuál es el objeto de la Ley de Participación Popular (LPP)? Como se establece con precisión en su primer artículo, esta norma reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular en Bolivia, articulando a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de los bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a los ciudadanos.

En cuanto a su alcance, la LPP establece avances sustanciales que bien pueden sintetizarse en las siguientes cinco definiciones normativas:

- a) Reconoce personalidad jurídica a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales.

---

<sup>2</sup> La Ley 1551 constituye uno de los tres ejes fundamentales del programa de gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) conocido como el “Plan de Todos”. Los otros dos procesos de reforma impulsados en este período fueron: la capitalización (una modalidad de privatización) de las empresas estatales y la reforma educativa.

- b) Delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal a la sección de provincia.
- c) Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los gobiernos municipales, a quienes transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.
- d) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos del país.
- e) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos. Aaaa

### *Resultados*

Si hubiese que hacer, en el presente, un balance de los principales resultados y logros de la Ley de Participación Popular, como proceso de reforma, tras doce años de aplicación, el inventario debiera señalar, al menos, los siguientes aspectos:

- Creación o, dado el caso, reconocimiento de 327 entidades territoriales, llamados municipios,<sup>3</sup> lo que implica un importante ordenamiento territorial en el país.
- Redistribución por población, entre los municipios, de recursos de coparticipación tributaria en un promedio de US\$ 200 millones anuales. Antes de la medida, sólo 24 municipios recibían recursos, los otros prácticamente no existían.
- Establecimiento de normas de planificación participativa, lo cual impulsa la participación ciudadana en el desarrollo de sus regiones.
- Reconocimiento de las autoridades originarias y organizaciones tradicionales, que hasta entonces tenían legitimidad pero no legalidad, en más de 16 000 Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

---

<sup>3</sup> Actualmente, existen 327 municipios e igual cantidad de gobiernos municipales en Bolivia. Este número fue variando desde el principio de la ejecución de la reforma. En abril de 2004, cuando se aprobó la LPP, los municipios eran 311.



- Conformación de 327 Comités de Vigilancia, uno por municipio, como instancias de la sociedad civil encargadas de controlar el uso de los recursos económicos<sup>4</sup> por parte de los gobiernos municipales.
- Establecimiento de metodologías y normas municipales para el proceso.
- Aprobación y ejecución de, al menos, 230 políticas públicas municipales, que tienen impactos susceptibles de medición, desde el Seguro Único Materno-Infantil (SUMI), el Desayuno Escolar, hasta las mismas Juntas Escolares.
- Imbricación de los sectores sociales a nivel local con políticas públicas que antes no podían anclar institucionalmente en dicho nivel, y que se quedaban como proyectos, sin ser sostenibles.
- Ejecución en el nivel municipal de, aproximadamente, el 60% del total de la inversión pública.
- Incorporación de campesinos e indígenas en el poder local a través de su elección como alcaldes y concejales.<sup>5</sup>
- Constitución del movimiento asociativo municipal, plasmado en la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), en sus nueve asociaciones departamentales y en la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL).

Tenemos, pues, un nutrido inventario de resultados que apunta a una drástica mejora, a nivel local, de la legitimidad, la participación y la calidad de la representación política. Todo ello, con importantes efectos en la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo y, de manera especial, a la lucha contra la pobreza, sobre todo en municipios rurales del país. Sin embargo, todavía subsisten algunas limitaciones, ya que se trata de un proceso con errores e insuficiencias, lo que forma parte de las asignaturas pendientes y retos futuros. En ese sentido, algunos de los problemas señalados por los críticos de la reforma son la dispersión en la inversión pública, la insuficiente inversión en capital humano, los persistentes problemas en materia de eficiencia de los gobiernos municipales y la todavía incipiente vigilancia ciudadana de la gestión pública.

---

<sup>4</sup> Fruto de este control social se ha logrado algo inédito en nuestra historia republicana: haber llevado sus denuncias hasta el Senado, Contraloría e instancias judiciales, hasta lograr sentencia ejecutoriada y cárcel para, al menos, 17 funcionarios municipales (desde alcaldes, concejales, oficiales mayores y otros de nivel de dirección).

<sup>5</sup> Uno de los principales resultados obtenidos en los primeros comicios municipales con participación popular (1995) fue la elección de alrededor de 400 alcaldes y concejales indígenas, cifra que en la actualidad se ha cuadruplicado.

### 3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA

La LPP (1994) conjuntamente con la Ley de Descentralización Administrativa (1995) configuraron el llamado “modelo boliviano de descentralización”, que tuvo como antecedente, al menos, a tres procesos de aprendizaje y de acumulación de larga data: i) la experiencia de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (creadas en los años setenta) y de organizaciones no gubernamentales en materia de desarrollo local; ii) las demandas de participación de los pueblos indígenas y originarios, juntas de vecinos y otras organizaciones sociales con base territorial; y, iii) el avance del itinerario de descentralización en el escenario latinoamericano.

De manera específica, el proceso de participación popular en Bolivia forma parte de un impulso estatal orientado a la distribución de poder político y económico desde el nivel central hacia niveles subnacionales (en este caso los municipios). Converge así con una ya añeja demanda de descentralización impulsada desde las regiones, bajo la premisa de que el centralismo es un impedimento para el desarrollo y, por tanto, debe superarse. El principio fundamental radica en el convencimiento de que la mayor proximidad de la estructura estatal con el ciudadano mejora y amplía las posibilidades de resolver los problemas de la colectividad con participación ciudadana y en un horizonte de desarrollo local. En ese sentido, podemos sostener que el proceso de participación popular en Bolivia se produjo sobre la base de una demanda estructural en el país y dentro de una coyuntura favorable de cambio que, con la decisión política del entonces Presidente Sánchez de Lozada, dieron lugar a la conformación de un equipo de trabajo que tuvo a su cargo el impulso de esta reforma.

#### *El proceso*

El proceso de diseño de la Ley de Participación Popular tiene como antecedente principal la incorporación del tema en el “Plan de Todos”, plataforma de campaña con la cual el candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, ganó las elecciones generales realizadas en junio de 1993.<sup>6</sup> Inmediatamente después de los comicios, el ya electo Presidente organizó “comisiones de trabajo” para avanzar en la

elaboración del plan de gobierno. Una de esas comisiones era la de participación popular, que estuvo conducida por Luis Lema, dirigente del MNR, estrecho colaborador de Sánchez de Lozada e impulsor de la descentralización en el país. Esta comisión trabajó hasta fines de julio y definió un planteamiento aún general pero ya importante para el proceso de participación popular. El resultado de su labor fue debatido por un panel de expertos internacionales convocados para diversos temas; en especial, económicos.<sup>8</sup> Así pues, cuando el nuevo gobierno inició sus funciones el 6 de agosto de 1993, la reforma que aquí nos ocupa ya contaba con un primer diseño elaborado por un equipo político y de especialistas, pero sin ninguna discusión todavía con otros actores políticos o sociales.

Una vez que Sánchez de Lozada asumió la presidencia de la República pueden distinguirse algunos protagonistas relevantes. De este modo, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue la reestructuración orgánica del Poder Ejecutivo. Producto de ello, se crearon tres “súper ministerios”: de Desarrollo Económico, de Desarrollo Sostenible y de Desarrollo Humano. Fue justamente este último: el flamante Ministerio de Desarrollo Humano, la instancia responsable de coordinar el diseño y discusión de la Ley de Participación Popular. Lo hizo bajo la dirección del empresario Fernando Romero, uno de los banqueros más importantes del país que, pese a ser independiente (pues no militaba en el MNR), era considerado el “número dos”, luego de Sánchez de Lozada. La reforma contó con el decidido compromiso del Presidente y tuvo un equipo técnico de independientes seducidos por el escenario de cambio que, con el liderazgo del abogado cruceño Carlos Hugo Molina, trabajaron desde la Unidad de Participación Popular (UPAPO), expresamente constituida para impulsar este proceso.

---

<sup>6</sup> Sánchez de Lozada ganó las elecciones presidenciales de 1993 con el 33,8 % de los votos. Su inmediato seguidor, Hugo Bánzer Suárez, del Acuerdo Patriótico ADN-MIR, apenas obtuvo el 21,4 % del respaldo electoral. Las otras fuerzas políticas relevantes en esos comicios fueron las neopopulistas CONDEPA y UCS, que obtuvieron el 14,5 y 14 %, respectivamente.

<sup>7</sup> Participaron en la comisión, además de Lema, otros dirigentes políticos afines al nuevo proyecto de gobierno: Guillermo Justiniano, Antonio Sánchez de Lozada y María Inés Pérez de Castaños, del MNR; Miguel Urioste, del MBL, partido aliado del nuevo gobierno; Nicómedes Sejas, diputado por el MRTKL, partido del electo vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas; y Carlos Hugo Molina, abogado independiente.

<sup>8</sup> Según narra Fernando Molina en *Historia de la Participación Popular*, dichos expertos fueron el norteamericano Jeffrey Sachs, los esposos alemanes Zimmerman, el boliviano José Estensoro (ex presidente de YPF en Argentina), un británico de apellido Monighan (ligado a Margaret Thatcher) y técnicos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Sobre la base de esa plataforma organizativa, en los siguientes meses (de septiembre de 1993 a febrero de 1994), tuvo lugar una intensa labor de diseño, análisis comparado y debate interno, realizados por un equipo cerrado y casi “en secreto”, hasta afinar la propuesta. Veamos algunos datos reveladores: se elaboraron 32 sucesivos proyectos (primero pensados como decreto supremo, luego como ley), que iban incorporando las discusiones y nuevos alcances para la reforma; el Presidente de la República y los miembros de la comisión se reunieron en 36 ocasiones, algunas de ellas con el gabinete completo; el equipo técnico trabajó 16 200 horas en la elaboración de la norma.<sup>9</sup> Fue, sin duda, un largo camino de diseño hasta lograr, en febrero de 1994, una versión final del proyecto que, con ligeros ajustes, fue aprobado por el Congreso Nacional en abril de ese año, dando a la Participación Popular el rango de Ley de la República.

### *El diseño*

Como hemos visto, la labor de diseño de la LPP, paradójicamente, se realizó sin ningún tipo de participación de los poderes públicos (en especial del Legislativo), de los sujetos comprendidos en la reforma, ni de actores de la sociedad civil u otras organizaciones vinculadas al tema. La difusión pública y la búsqueda de consensos en torno a la proyectada norma se hicieron cuando ya se contaba con un documento definido y acordado a nivel estratégico por un restringido grupo del Poder Ejecutivo. Se trató pues, en rigor –vale insistir con la paradoja–, de una reforma realizada “de arriba hacia abajo”, esto es, desde el Estado hacia la sociedad. ¿Por qué se procedió con esa lógica tan restrictiva? Según los responsables del proceso, estaba claro para el Presidente Sánchez de Lozada y su entorno que se trataba de una reforma compleja y de amplio impacto, por lo cual se decidió “no abrir la válvula” con el fin de evitar que el proyecto naufragase o se distorsionase por la presión de actores corporativos con fuertes intereses en el asunto. Se estaba pensando, en especial, en los comités cívicos (en particular, el de Santa Cruz)<sup>10</sup> y en

<sup>9</sup> Los datos corresponden al ya citado libro de Molina M. (1997).

<sup>10</sup> Un ejemplo muy claro de la forma en que los cívicos veían el proyecto de participación popular se produjo cuando, a finales de noviembre de 1993, “se filtró” al Comité Pro Santa Cruz una copia de la séptima versión de la reforma, lo cual provocó una airada protesta y posterior denuncia, amplificada por los medios, en torno a un proyecto que, supuestamente, atentaba contra el avance de la descentralización en el país. Véase al respecto Molina M., 1997.

la Central Obrera Boliviana (COB), ambos opositores, por diferentes motivos, de esta reforma. En el caso de los cívicos, su cuestionamiento apuntaba al hecho de que la “descentralización vía municipios” constituía una forma de frenar la demanda de descentralización departamental.<sup>11</sup> Los sindicatos, por su parte, rechazaban esta reforma porque la consideraban contraria a los intereses populares.

Pero la aprobación de la LPP, en especial todo su armazón reglamentario, contó en una siguiente fase con la intervención directa de otros actores, en especial de aquellos que serían beneficiados por la Ley. Es así que, antes de su tratamiento legislativo en el Congreso Nacional, la reforma fue socializada y discutida con alcaldes, juntas de vecinos y algunos sindicatos, como la Confederación Sindical Única de Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Por otra parte, ya en el sistema político, se realizaron consultas y reuniones explicativas con los jefes y dirigentes de partidos con representación parlamentaria, así como con algunos senadores y diputados, tanto del oficialismo (MNR-MBL-UCS), como de la oposición (ADN-MIR-CONDEPA), con el fin de conseguir su respaldo como aliados del proceso de participación popular.

En todo caso, debido a que la coalición de gobierno tenía una cómoda mayoría parlamentaria,<sup>12</sup> la fase de aprobación congresal de la LPP, en sus diferentes instancias (primero en las comisiones pertinentes del Legislativo, y luego en las plenarios de cada Cámara en sus sesiones en grande y en detalle), tuvo un tratamiento expedito, con el resultado de su sanción legislativa, con muy pocas modificaciones, y posterior promulgación como Ley 1551 del 20 de abril de 2004. Se daba paso así a una de las tres reformas fundamentales del gobierno de Sánchez de Lozada (las otras dos, como ya señalamos, fueron la de Capitalización y la de Reforma Educativa),<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Es evidente que la LPP de algún modo frenó la exigencia regional por una descentralización profunda, la cual pasó a segundo plano como necesidad de “hacer algo” con el nivel meso (intermedio entre lo nacional y lo local). Esta demanda dio un salto sustancial con la elección directa de prefectos (diciembre de 2005) y con el referéndum por las autonomías departamentales (julio de 2006).

<sup>12</sup> El MNR, partido del Presidente, conformó dos alianzas parlamentarias y de gobierno: el “Pacto por la Gobernabilidad” con Unidad Cívica Solidaridad (UCS), del líder populista Max Fernández; y el “Pacto por el Cambio” con el Movimiento Bolivia Libre (MBL), de centro izquierda. De ese modo, el gobierno de Sánchez de Lozada consiguió una holgada mayoría parlamentaria oficialista de 18 de los 27 senadores y 79 de los 130 diputados.

<sup>13</sup> Es importante señalar que la reforma educativa en Bolivia se inició antes del gobierno de Sánchez de Lozada, pero éste la impulsó como una política central de su “paquete de cambios”.

las cuales estaban en el centro del nuevo proyecto modernizador impulsado desde el Estado. Reformas que, desde la oposición (principalmente sindical), fueron rechazadas con el curioso calificativo de “leyes malditas”. Se iniciaba así la ejecución, en el horizonte de un anhelo descentralizador de largo aliento, de una de las reformas más importantes implementadas en Bolivia cuyo objetivo final era distribuir el poder político y económico (a nivel local) y, por esa vía, generar mecanismos de participación para impulsar el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

### *La ejecución*

Uno de los principales desafíos que enfrentó la implementación de la LPP fue asumir desde el Estado la magnitud operativa que implicaba, en términos de ejecución, esta reforma. Para ello, se dio un importante salto cualitativo en la estructura del aparato estatal con la creación de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), entidad que fue conducida desde su creación (en mayo de 2004) por Carlos Hugo Molina, uno de los más activos impulsores, como hemos visto, de este proceso de cambio. La SNPP, que tenía rango de viceministerio, sustituyó a la UPAPO, concebida sólo como unidad de asesoramiento.

En ese marco, la primera fase de implementación de la LPP se concentró en la entrega de documentos de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), consideradas como sujetos de la participación popular; en la constitución de los aspectos territoriales de los municipios, que en principio fueron 311; la organización de los Gobiernos Municipales; la elaboración de los primeros reglamentos; la definición de la distribución de recursos; el establecimiento de los Planes Operativos Anuales (POA) y la planificación participativa como medio de organización del gasto de estos recursos; el impulso sostenido de acciones de capacitación.<sup>14</sup> Por otra parte, con el fin de compatibilizar los procesos de cambio en curso, se ajustaron los mecanismos de la reforma educativa y del nuevo modelo sanitario a la realidad de la participación popular. Ello implicó la transferencia de competencias a los gobiernos municipales.

<sup>14</sup> Una estimación al año 2000 señalaba que se había gastado US\$ 120 millones en capacitación, lo que indica que es el proceso de cambio que más dinero destinó a la capacitación de entidades públicas (gobiernos municipales) y a organizaciones de la sociedad civil (en especial, a los recién creados comités de vigilancia).

Pero la implementación de la Ley de Participación Popular, sobre todo en su primera fase, también implicaba asumir otros dos importantes retos: lograr el apoyo informado de la ciudadanía a la reforma y, así, superar la oposición movilizadora contra las “leyes malditas”. Para tal efecto, se realizaron amplias acciones de comunicación e información como la cruzada radial (en emisoras locales y comunitarias), desarrollada en cerca de 70 municipios. Bajo la premisa de que un proceso de “descentralización radical” como la participación popular debía contar con acciones descentralizadas de comunicación, se realizaron también cientos de talleres en todo el país con el propósito de socializar las características y beneficios de la LPP.

**LOS HITOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR**<sup>15</sup>  
SÍNTESIS DE LOS MOMENTOS MÁS IMPORTANTES DEL PROCESO DE  
PARTICIPACIÓN INICIADO EL 20 DE ABRIL DE 1994

*1994 Ley de Participación Popular.* Descentralización del Estado mediante la Ley de Participación Popular. Se crean los municipios en todo el territorio nacional, gestión territorial sobre la base de la participación y decisión de organizaciones de base, control social y planificación local del desarrollo. Reasignación de los recursos nacionales transfiriendo al nivel local los recursos públicos.

*Ley de la Reforma Educativa.* Basada en la educación intercultural-bilingüe y la participación popular. Asigna competencias en educación a los municipios, crea la estructura de la educación basada en la Participación (juntas escolares, juntas de núcleo, juntas distritales, el Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional).

*Creación de la Asociación de Municipios de Santa Cruz.* Surgen las asociaciones departamentales municipales que darán origen a la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

*1995 Ley de Descentralización Administrativa.* Delega funciones administrativas a las Prefecturas departamentales con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios públicos y promover el desarrollo de las regiones.

---

<sup>15</sup> Fuente: En la Red Municipal. (<http://www.enlared.org.bo>)

*Modificación a la Constitución Política del Estado.* Para volverla acorde con la Participación Popular. *Elecciones Municipales 1995.* Primeras elecciones municipales en la era de la Participación Popular. Se incrementa a cinco años la duración de la gestión, que anteriormente era de dos años.

*1999 FAM Bolivia.* Creación de la Federación de Asociaciones Municipales en el Primer Congreso de Asociaciones.

*Ley de Municipalidades. Elecciones municipales 1999.*

*2000 Diálogo Nacional.* Se define que los recursos del Diálogo 2000 sean administrados por los municipios. Recursos HIPC para los municipios.

*Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.*

*Política Nacional de Compensación.* Distribución de recursos a los municipios por el criterio de pobreza.

*Readecuación de los Fondos Nacionales.* Mediante el FPS (Fondo de Previsión Social).

*2003 Ley SUMI.* Atención de salud a las madres y niños menores de cinco años con recursos municipales.

*DILOS.* Creación de los Directorios Locales de Salud (DILOS) como máxima autoridad de salud en el municipio.

*Ley de creación de la Escuela Nacional de Gobierno y Centro de Capacitación Municipal.*

*2004 Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.*

*Ley del Referéndum.*

*Elecciones Municipales 2004.*

*Diálogo Nacional Bolivia Productiva.*

*2005 Ley de Hidrocarburos.*

*Decreto Supremo 28421.* Recursos del IDH (impuesto directo de hidrocarburos) para municipios.

*2006 Ley del Seguro de Salud del Adulto Mayor.*



#### 4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA

El diseño y la implementación de una reforma como la LPP en Bolivia requieren del concurso de un conjunto de actores relevantes, tanto individuales como colectivos, que hacen posible el desarrollo del proceso. Para los propósitos del presente estudio de caso nos interesa, de modo específico, identificar los factores que posibilitaron la aprobación y ejecución de la norma. En este sentido, se supone que existe una importante correlación entre los protagonistas, condiciones y características del sistema político y el impulso de políticas públicas que contribuyan a superar, en nuestros países, los persistentes y estructurales problemas de desigualdad, pobreza y exclusión. En otras palabras: que la calidad de la democracia y la construcción de la gobernabilidad requieren acciones que no se limiten a las reglas y procedimientos, sino que den cuenta de su desempeño en términos de resultados. Veamos entonces los actores y factores que intervinieron en el proceso de participación popular en Bolivia.

##### *La ejecución*

Sin duda, son muchos y diversos los sujetos que intervinieron, tanto en el proceso de diseño, como en la aprobación y posterior ejecución, en sus diferentes etapas, de la Ley 1551 de Participación Popular. El inventario, por ello, es extenso. Empero, para nuestros objetivos, resulta de mayor utilidad identificar con precisión cuáles fueron los actores estratégicos de la reforma y plantear algunas consideraciones respecto de su desempeño.

*El Presidente de la República:* Hay acuerdo en reconocer que la LPP encontró en el entonces Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), a uno de sus más comprometidos impulsores. Testimonio de ello son las 300 horas que le dedicó personalmente, en 36 reuniones de trabajo, a discutir y analizar el tema con el equipo técnico encargado del diseño de la reforma. Conocido por su excesiva centralización en la toma de decisiones “no delegaba nada”, el Presidente tuvo una decisiva participación en la implementación de este proceso de cambio. Para el efecto puso dos condiciones: “que se haga un proceso radical de descentralización política y económica y que tal proceso sea irreversible”.<sup>16</sup>

*La Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP):* Existe evidencia de que el trabajo y la convicción del equipo técnico dirigido por Carlos Hugo Molina fue determinante para el diseño y la ejecución de la reforma. Los testimonios al respecto son elocuentes en términos del compromiso demostrado por este grupo de profesionales independientes. Primero, desde la comisión de trabajo post-electoral; luego, en la Unidad de Participación Popular y, más adelante, desde la Secretaría Nacional, este equipo impulsó el proceso tanto en sus aspectos técnicos como en sus componentes más políticos. Contaba para ello con relativa autonomía de gestión tanto respecto de las otras reparticiones del Poder Ejecutivo como, en especial, frente al partido por entonces hegemónico en el gobierno: el MNR. Se trata, entonces, de un caso de gente no vinculada directamente con el sistema político que, sin embargo, desarrolló la reforma desde la estructura estatal. Intervinieron también, en diferentes etapas y modalidades, los ministerios sectoriales pertinentes, así como las prefecturas departamentales.

*El Congreso Nacional:* La participación del Congreso Nacional puede observarse desde la perspectiva de la adscripción realizada por los parlamentarios de la coalición multipartidaria oficialista (MNR-UCS-MBL) a la LPP. No estamos, pues, ante un actor protagónico de la reforma, pero sí podemos verlo como una suerte de agente normativo que viabilizó el cambio, a veces, sin entenderlo, en especial en la fase de tratamiento congresal del proyecto de ley y en su aprobación correspondiente. Es importante señalar además que, a diferencia de otras reformas, la participación popular contó con el respaldo de senadores y diputados de la oposición, toda vez que se trataba de un avanzado proceso para descentralizar el poder.

*Los sujetos de la Participación Popular:* Sin duda, la participación popular no hubiese sido posible, en su implementación, sin la estrecha presencia de los llamados “sujetos de la participación popular”. Me refiero, en especial, al trabajo realizado por los alcaldes y concejales electos en los comicios municipales de 1995. Y también, de manera creciente, al impulso recibido por los actores sociales organizados a nivel local, que tuvieron la responsabilidad de conformar los comités de vigilancia en cada municipio, sin recibir por ello remuneración alguna. Y es fundamental

---

<sup>16</sup> El testimonio corresponde a otro protagonista central de la reforma: el abogado Carlos Hugo Molina, secretario nacional de participación popular durante el período 1993-1997.

asimismo el concurso de las más de 14 000 Organizaciones Territoriales de Base que, con apego a sus “usos y costumbres”, se apropiaron de la participación popular en todo su alcance. Deben mencionarse aquí, en particular, a los pueblos indígenas y originarios, así como a las juntas de vecinos.

*Otros actores:* No puede dejar de mencionarse la acción de otros actores que, si bien no tuvieron un rol estratégico, fueron parte del proceso de implementación de la LPP. Son relevantes los organismos de cooperación internacional que respaldaron el proceso, así como diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajaron con la sociedad civil. Es al menos llamativo que los medios de comunicación no hayan tenido un protagonismo en este proceso, aunque fueron de mucha utilidad como instrumentos al servicio de lo que desde la SNPP se denominó “Comunicación sin Centro”.<sup>17</sup>

### *Los factores*

¿Cuáles fueron los factores principales, en el sistema político, que incidieron en la aprobación de la LPP como reforma orientada a la lucha contra la pobreza en Bolivia? ¿Cómo influyeron en el diseño y posterior implementación de este proceso de cambio en democracia? ¿De qué modo estos factores, ya sea como inductores, ya como constreñimientos, contribuyeron a generar un escenario propicio de gobernabilidad para la ejecución de dicha reforma? Propongo explorar tres factores y su interrelación en el marco del modelo boliviano de “democracia pactada”.<sup>18</sup>

*El sistema electoral:* En el marco del proceso de reforma político-institucional, en Bolivia, se adoptó un sistema electoral mixto que combinaba reglas mayoritarias con reglas de representación proporcional. Así tenemos las llamadas reglas de un solo ganador para la elección de Presidente y Vicepresidente (mayoría absoluta) y para la elección de senadores y diputados uninominales (mayoría relativa); así

---

<sup>17</sup> Véase la publicación con el mismo título: *Comunicación sin centro*, donde se sistematizan las principales experiencias y logros en materia de información tanto masiva como, en especial, interpersonal y grupal, en relación al proceso de participación popular en Bolivia. SNPP (1997).

<sup>18</sup> La democracia pactada en Bolivia tiene que ver con la sucesiva formación de gobiernos mayoritarios de coalición cuyo principal mérito fue garantizar umbrales mínimos de estabilidad bajo el imperativo de las reformas político-institucionales.

como las reglas de múltiples ganadores (representación proporcional) para la elección de diputados plurinominales.<sup>19</sup> A ello se añade tres importantes tendencias del comportamiento electoral boliviano: la dispersión, la volatilidad y la regionalización del voto. El resultado para el período 1982-2002 ha sido la ausencia de ganadores con mayoría absoluta de votos y, por tanto, la conformación de bancadas parlamentarias minoritarias, lo que generaba la necesidad de pactar para la toma de decisiones.

*El sistema de partidos:* Luego de una etapa inicial de atomización de la representación política, el sistema de partidos en Bolivia adoptó una pauta de pluralismo moderado con la existencia de tres a cinco partidos “que cuentan”. Para el período de referencia, el multipartidismo boliviano tuvo en su núcleo a una tríada de partidos tradicionales: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), de Paz Estensoro y luego Sánchez de Lozada; Acción Democrática Nacionalista (ADN), de Bánzer Suárez y más adelante Jorge “Tuto” Quiroga; y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de Jaime Paz Zamora. Estos tres partidos concentraban más de dos tercios de la votación y convergieron en torno a dos ejes: la democracia representativa y el neoliberalismo económico. Contaron en los noventa con el respaldo de dos fuerzas políticas neopopulistas: Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS).<sup>20</sup>

*El régimen de gobierno:* Como el resto de los países de la región, Bolivia ha adoptado desde su fundación republicana un régimen de gobierno presidencialista, en el cual la figura del Primer Mandatario, elegido directamente por votación popular, adquiere amplia centralidad en la toma de decisiones colectivas. La experiencia boliviana resultante del proceso de democratización tiene una importante especificidad que tiene que ver con la ya mencionada “democracia pactada”, esto es, la conformación de coaliciones de gobierno.<sup>21</sup> Se habla, así, de un presidencialismo

<sup>19</sup> Para el análisis de las reglas de elección y su incidencia en los resultados véase la reflexión comparada planteada por Josep Colomer en su libro *Instituciones políticas* (2002). Respecto al comportamiento electoral en Bolivia puede consultarse el estudio de Salvador Romero titulado *Geografía electoral en Bolivia* (2005).

<sup>20</sup> Este sistema se derrumbó a partir de los comicios de 2002, con la irrupción electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, que planteó un escenario de pluralismo (ideológicamente) polarizado, así como un fuerte e irreversible cuestionamiento “anti-sistémico” desde la política en las calles.

<sup>21</sup> Bolivia se caracteriza por una modalidad de elección congresal del Presidente y Vicepresidente de la República en caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido el cincuenta por ciento más uno en la votación popular, lo cual ha ocurrido sucesivamente en las

de coalición. La importancia de esta modalidad es que permite superar el siempre temible riesgo del presidencialismo consistente en la parálisis y bloqueo institucional, sobre todo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es así que las sucesivas coaliciones mayoritarias (desde 1985) canalizaron todo el conjunto de reformas de primera y de segunda generación en Bolivia.

La convergencia de estos factores de diseño institucional, comportamiento electoral y desempeño de los actores políticos relevantes ha dado lugar en Bolivia, durante un prolongado período (1985-2003), al establecimiento de un sistema político asentado en coaliciones multipartidistas “sistémicas”. Se lo hizo con estabilidad política, cierto, pero a costa de un enorme déficit en materia de legitimidad y de eficacia. Sobre todo cuando las coaliciones partidistas se convirtieron en mecanismos para la distribución de cuotas de poder en el Estado. Además, se malentendió la gobernabilidad como algo restringido a las instituciones políticas y, peor aún, a la relación entre el Gobierno y el Congreso Nacional, sin considerar los ámbitos económico y social ni tampoco las dinámicas de movilización extra-institucional (y a veces anti-sistémica) que se producían “más allá de las instituciones”. La ventaja, si así podría llamarse, del proceso de participación popular es que fue ampliamente asumido por los actores territoriales que hicieron de esta reforma, como se había pedido, algo irreversible, más allá de la posterior crisis del sistema político, del modelo de democracia pactada, del modelo neoliberal y del sistema de representación política.

## 5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Realizar un balance del proceso de participación popular como política pública y plataforma para la lucha contra la pobreza en Bolivia, más allá de sus resultados objetivos (ya señalados en el punto 1), implica pensar el modo en que esta reforma ha contribuido a la superación no sólo de limitaciones institucionales, que son importantes, sino también en la resolución de problemas más bien

---

elecciones generales de 1980, 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002. Esta particularidad del sistema electoral boliviano, bautizada como “presidencialismo parlamentarizado”, se interrumpe en los comicios de 2005 con el inédito triunfo de Evo Morales (MAS) por mayoría absoluta (54%) de votos.

estructurales que, precisamente, tienen que ver con la pobreza y la desigualdad. En ese sentido, algunas de las lecciones aprendidas y recomendaciones en torno a la LPP, pueden ser las siguientes:

### *Algunas lecciones aprendidas*

*Sostenibilidad como premisa:* La primera lección aprendida tiene que ver con la condición ineludible de sostenibilidad de la reforma. El principio es que la implementación de la norma no debiera estar sujeta a coyunturas políticas ni escenarios propicios de gobierno ni, menos, depender de la voluntad de sus impulsores. En el caso que nos ocupa es evidente que no puede haber desarrollo local sin que los gobiernos municipales intervengan y generen las condiciones para lograr que tal desarrollo sea sostenible y sin la participación de los actores locales.

*El principio de convergencia:* El municipio por sí solo no es suficiente para la lucha contra la pobreza. Se requieren esfuerzos agregados en un nivel intermedio más sólido. Para ello es fundamental contar con una visión estratégica de alcance regional y nacional. Es importante también evitar el riesgo de caer en un “fetichismo o fundamentalismo municipalista”.

*Invertir para la gente:* No se puede ni se debe manipular políticamente la inversión pública, mucho menos en el nivel local. En doce años de vigencia de la LPP se tienen indicadores muy pobres de inversión concurrente entre el nivel local y el departamental. Ello demuestra que las Prefecturas invierten en conjunto con los gobiernos municipales, en especial donde hay afinidad político-partidaria, y no en función de los beneficios de la población.

*No al asistencialismo, bienvenido el desarrollo:* No se puede luchar contra la pobreza con una lógica asistencial, de subsidio permanente. Se requiere una fuerte plataforma de desarrollo local y regional a fin de impulsar políticas que modifiquen la estructura socioeconómica y no sólo se limiten a medidas parciales anti-pobreza.

*Mejor control:* Se debe mejorar la relación entre control social y control gubernamental, ya que de lo contrario la población se siente castigada por la congelación de cuentas y no así los autores del hecho doloso.

*Cambiar las mentalidades:* Es fundamental la creación de mecanismos que atenúen la fuerte lógica patrimonial y rentista con la cual se desarrolla la distribución y uso de los recursos.

*Cuidado con el centralismo:* Las autonomías departamentales surgen como lección aprendida porque las prefecturas que actúan como correa de transmisión del centralismo y de la intervención del Gobierno central en los gobiernos municipales entorpecen y no facilitan el desarrollo de la participación popular. Es fundamental que el centralismo del nivel nacional respecto de los departamentos no se reproduzca en las capitales de departamento respecto de las provincias y municipios.

### *Algunas recomendaciones*

La LPP ha logrado establecer la base territorial para que se puedan destinar recursos de acuerdo con necesidades localizadas y, por tanto, no como se hacía antes de ella: invertir recursos a ciegas, sin tener claro en dónde, en qué rubros ni en qué cantidades. Este aprendizaje constituye un componente central de cualquier proceso de descentralización o de autonomía territorial. Por ello, debiera considerarse como un aspecto prioritario a la hora de definir competencias (nacionales, regionales y municipales), desconcentrar funciones y distribuir recursos económicos.

Es fundamental considerar que, tanto los avances, como los límites de procesos de reforma, en el caso de la participación popular, en especial en un país como Bolivia, tienen una estrecha vinculación con algunos problemas estructurales que pueden facilitar o dificultar el cambio. Me refiero de manera especial a tres factores: i) la cultura política, con fuertes componentes todavía autoritarios; ii) la mala calidad de la educación pública, lo que sin duda limita la gestión pública y el control social; y, iii) la permanente búsqueda de rentas por parte de los grupos de poder y organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado (persistencia de una práctica rentista, de prebenda y de clientelismo).

Resulta de especial importancia considerar que una reforma logra consolidarse entre la población beneficiada si ésta se apropia de la misma y se involucra directamente en su ejecución. Aunque el diseño de la reforma (como en este caso) se haya restringido a un grupo de políticos y especialistas, no puede concebirse su

implementación sostenible sin el concurso de los diferentes actores sociales e institucionales vinculados al proceso. Por ello, es relevante la experiencia de la Participación Popular en Bolivia, pues logró no sólo el interés, sino, en especial, la visibilización y reconocimiento de un conjunto de organizaciones y actores que pronto se convirtieron en una suerte de garantes de la continuidad de la reforma.

Por otra parte, en el marco del debate sobre las autonomías departamentales, surge la necesidad de recomponer el denominado “modelo boliviano de descentralización”, que descentraliza el nivel local-municipal y desconcentra el departamental. Es fundamental que ambos niveles se descentralicen en una estructura más bien compuesta que simple. Sea a través de un régimen autonómico, sea mediante un Estado altamente desconcentrado, parece necesario asumir que el saludable principio del poder compartido debe necesariamente conciliarse con el principio del poder coordinado, con sólidos “equilibrios de convivencia” entre los niveles nacional-central, regional-departamental y local-municipal.

Finalmente, y sobre todo pensando en el proceso constituyente que se está impulsando en Bolivia, es de gran relevancia considerar la experiencia de la LPP como un proceso que ha logrado impulsar, e incluso institucionalizar, experiencias de participación ciudadana, por una parte, y de democracia directa, por otra. Ello en el marco de algo sustancial para avanzar en la anunciada “refundación” del país, esto es, la necesidad de implementar mecanismos y espacios públicos interculturales que no sólo reconozcan la diversidad, sino que posibiliten la construcción de núcleos comunes entre diferentes.



## LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN CIFRAS <sup>22</sup>

CAMBIOS DE LA REALIDAD MUNICIPAL A PARTIR DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS  
(CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001)

	Censo 1976	Censo 1992	Censo 2001
<b>Incremento anual de población urbana</b>	42%	58%. Crecimiento urbano de 1% anual	0,4% de crecimiento anual
<b>Población rural</b>	58%	42%. Crecimiento rural de 0,09%	Crecimiento rural de 1,42%
<b>Población pobre (necesidades básicas insatisfechas)</b>	85,5%	70,9% Disminución intercensal promedio de 1,08% anual	58,6%. Disminución intercensal promedio de 1,33% anual
<b>Municipios con necesidades básicas satisfechas</b>		Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Cercado)	38 municipios
<b>Municipios antes de la Participación Popular</b>	24 gobiernos municipales	24 gobiernos municipales	311 gobiernos municipales (actualmente 327)
<b>Recursos de coparticipación tributaria municipal</b>		63 millones de dólares anuales, sin restricciones ni condicionamientos para su uso	166 millones de dólares
<b>Inversión municipal del total de la inversión pública nacional</b>	1,9% de la inversión pública total	1,9% de la inversión pública total	29% de la inversión pública total
<b>Coparticipación tributaria municipal</b>	10%	10%	20%
<b>Utilización de los recursos de coparticipación</b>		El 92% solo en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz como ciudades	En todos los municipios
<b>Número de proyectos ejecutados en el ámbito municipal</b>	No más de 300 por año	No más de 300 por año	70 000 proyectos en todo el país
<b>Elecciones Municipales</b>	Sólo en los centros poblados	Sólo en los centros poblados	En todos los municipios

<sup>22</sup> Fuente: En la Red Municipal. (<http://www.enlared.org.bo>)

## BIBLIOGRAFÍA

Arias, Iván y Molina, Sergio. 1996. *De la nación clandestina a la participación popular*. La Paz: CEDOIN.

AA.VV. 1997. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad-SNPP.

Colomer, Josep. 2002. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Exeni, José Luis (ed.): *Democracia y participación popular*. La Paz: ILDIS-SNPP-CESU.

Medina, Javier. 1995. *La participación popular como fruto de las luchas sociales*. La Paz: SNPP.

Ministerio de Desarrollo Humano. 1996. *Legislación municipal*. La Paz, SNPP.

Molina M., Fernando. 1997. *Historia de la Participación Popular*. La Paz, SNPP.

Molina S., Carlos Hugo. 1997. “Participación popular y descentralización: instrumentos para el desarrollo”, en: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Nueva Sociedad-SNPP, pp. 39-44.

Romero B., Salvador. 2005. *Geografía electoral en Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS.

SNPP. 1997. *Comunicación sin centro*. La Paz: SNPP.

— .1995. *Debate Nacional sobre la Ley de Participación Popular*. La Paz: SNPP.