

LOS CONCEPTOS DE LA PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION: MIRADAS DESDE EL CASO BOLIVIANO



HABITAT

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

CUADERNO DE TRABAJO
PROGRAMA DE GESTION URBANA - PGU
COORDINACION REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

48

LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION MIRADOS DESDE EL CASO BOLIVIA

Luis Verdesoto Custode

LEY DE PARTICIPACION POPULAR Gobierno de la Republica de Bolivia Bolivia 1994

**Cuaderno de Trabajo
N° 48**

Programa de Gestión Urbana
Coordinación para América Latina y El Caribe



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
(Oficina Regional para América Latina y el Caribe)



1998

Programa de Gestión Urbana

Coordinación para América Latina y El Caribe

Casilla Postal 17-01-2505

García Moreno 1201 y Mejía

e.mail pgu@impsat.net.ec pgu@pgu.ecuanex.net.ec

Telefax 593 2 583 961 / 282 361/364

●quito

Ecuador

Derechos Reservados

Producido en Ecuador

Primera Impresión, Noviembre 1998

FAJA, Impresores, ●quito, Noviembre 1998

La Serie “Cuadernos de Trabajo” del PGU-ALC

Este documento de trabajo ha sido publicado por la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC), un programa global de cooperación técnica, con una década de trabajo, diseñado para fortalecer los aportes que las ciudades y los pueblos de países en desarrollo hacen al desarrollo humano, y dentro de éste al desarrollo social.

El PGU es una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y es ejecutado por su agencia especializada en asentamientos humanos CNUAH(Hábitat), y cuenta con apoyo de los gobiernos de los Países Bajos, Suecia y Suiza, además de la GTZ (Alemania) y varias agencias donantes. El PGU-ALC busca reforzar la capacidad de gobiernos nacionales, gobiernos locales y otros actores urbanos para combatir la pobreza y promover una gestión urbana participativa, equitativa, ambientalmente sustentable y con sensibilidad de género.

Uno de los ejes centrales del trabajo del PGU en su Fase III estimula la realización de procesos de Consulta Urbana para contribuir a desarrollar las propias capacidades de las administraciones locales y de la sociedad civil.

Este texto forma parte de la Serie Editorial “*Cuadernos de Trabajo*” del PGU-ALC. Esta Serie tiene como propósito poner en circulación para el conocimiento y debate trabajos que merecen oportunidad y agilidad en su publicación. Estos Documentos están orientados a una audiencia diversa y amplia, tomando como base trabajos con diversidad de temas y fuentes de origen.

Cabe aclarar que los hallazgos, interpretaciones, opiniones y conclusiones expresados en el mismo son de los autores y no representan necesariamente las opiniones del Programa de Gestión Urbana, del Programa de las Naciones Unidas, de CNUAH-Hábitat, o de cualquiera otra de sus instituciones filiales o asociadas.

Yves Cabannes
Coordinador Regional
Programa de Gestión Urbana
Oficina para América Latina y El Caribe

Diego Carrión M.
Coordinador Serie *Cuadernos de Trabajo* del PGU-ALC

INDICE DE CONTENIDO

INDICE DE CONTENIDO 5

LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION MIRADOS
DESDE EL CASO BOLIVIANO

LUIS VERDESOTO CUSTODE 7

LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA..... 43

LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION MIRADOS DESDE EL CASO BOLIVIANO

Luis Verdesoto Custode

Texto preparado para la revista del Centro Interamericano de Administración para el
Desarrollo, CLAD, "Reforma y democracia". Quito, 30 de junio de 1998

INTRODUCCION

Los temas de la participación y la descentralización son eminentemente políticos. Este trabajo los trata a partir de los siguientes supuestos, que traducen, a su modo, consensos institucionales, sociales y políticos en la materia.

La descentralización y la participación ciudadana en la región son procesos sociales y políticos, que se desenvuelven en el contexto complejo de la reforma del Estado, la profundización de la democracia y la creciente globalización y modernización de la economía. Diversas demandas afectan a estos procesos, de manera especial, la necesidad de contar con un Estado eficiente, libre de corrupción y cimentado en una activa participación de la sociedad civil.

Dada la complejidad histórica y conceptual de los procesos, es importante reconocer las diferencias que cada realidad presenta. Para sus aplicaciones es indispensable aprender de sus fortalezas y debilidades. No existen "recetas". Cada país debe desarrollar su propio camino, dentro de parámetros que marcan criterios de replicabilidad, en relación con la sustentabilidad del proceso.

Una realidad crítica que afecta a nuestros países es la presencia de disparidades económicas y sociales que marcan barreras a veces infranqueables entre los distintos actores sociales. Los procesos de descentralización y participación deben contribuir de manera unívoca al logro de la equidad dentro de cada nación.

Uno de sus propósitos centrales debe ser el mejoramiento sustancial de la gobernabilidad en los niveles nacional, intermedio y local. Los modelos actuales de gobierno requieren de formas creativas de renovación que permitan su legitimidad y apropiación por parte de la gente.

Puede plantearse que, en general, todos los niveles de gobierno de los países de la región requieren, con urgencia, de una transformación. Fundamentalmente, deben conformarse los niveles intermedio y local. Esto, a su vez, contribuirá a la reconfiguración de "lo nacional". La descentralización debe ser entendida como un proceso de tensión permanente entre esos niveles, ya que es la mejor forma de sustentar a la democracia y a la relación existente entre las necesidades y las políticas.

En el campo de la transferencia de responsabilidades y recursos entre los gobiernos nacionales y locales se destacan, entre otras, las acciones educativas, salud y saneamiento ambiental. Para ello es conveniente centrar la atención en el diseño de políticas fiscales de corresponsabilidad y acuerdo, que garanticen servicios de calidad, con

costos accesibles para todos los usuarios, perdurables en el tiempo y con capacidad de replicación. Un factor adicional es que estos servicios deben responder a un desarrollo territorial que recoja las diferencias étnicas, culturales y sociales de lo local.

La transferencia debe incorporar el principio de la gradualidad. La experiencia muestra que se debe acoger a los interlocutores locales sin devaluarlos por su falta de experiencia en el manejo de estas responsabilidades. Solamente su participación desde el inicio en las decisiones que les involucra, les permitirá sentir a estos servicios como propios y, por lo tanto, sujetos de su defensa e interés:

También es indispensable la renovación de la clase política a nivel regional y local para establecer y demandar una nueva y saludable articulación con el gobierno central, lograr una estructuración diferente de los gobiernos intermedios y locales, y sobre todo alcanzar originales formas de representación política.

A su vez, es necesario desprenderse de lugares comunes. La descentralización no puede ser entendida solamente como un fortalecimiento de los municipios. Se debe estimular a las diversas formas de participación de la población, que incluyen tanto instancias de representación política y de desarrollo (asambleas regionales, parlamentos cantonales, juntas parroquiales) como legislaciones innovadoras para facilitar la selección o votación local de temas de interés público. Así mismo, los sistemas de administración de justicia deben ser alimentados con la incorporación de formas locales que favorezcan el control social.

Contrariamente a opiniones muy divulgadas, toda forma de participación ciudadana representa posibilidades de ahorro real y optimización de recursos económicos y políticos. La participación, por lo tanto, debe ser adoptada como una política nacional que afecte a toda la sociedad y no solamente a los actores más relevantes o a los beneficiarios de proyectos específicos. En la medida que la participación viabiliza e institucionaliza la demanda social, también permite la acción concertada de la sociedad – y no solamente del Estado – para diseñar y ejecutar soluciones y asumir responsabilidades. Esta manera de concebir la participación es una forma de sustento político que reemplaza a la presión y a la movilización tradicionales.

La participación debe empezar formalizando los procesos preexistentes o, en su defecto, impulsando el desarrollo de procesos inéditos. Esto implica que el Estado pierda sus temores a otorgar estatuto formal a procesos e instituciones, con potencial carácter contestatario. Se trata de una forma de "ciudadanía colectiva" que despliega derechos desde la pertenencia territorial y que, en contrapartida, demanda la obligación estatal de garantizarlos.

La descentralización suele generar la imagen falsa de contar con

mayores recursos económicos. En realidad, estos procesos no afectan a los montos fiscales globales asignados para el ejercicio de determinadas atribuciones y funciones. Se trata de reubicación de recursos que, por la cercanía de los Municipios a la población y debido al control directo que ejerce la comunidad local, se logra una mayor eficiencia en la asignación y uso. En todo caso, no opera, necesariamente, una redistribución de recursos estatales sino una ubicación institucional – un pacto fiscal – que aproxima a gobierno y ciudadanos.

Como complementaria a la descentralización, la participación debe coadyuvar y expresar esos acuerdos. Por ello, debe descansar en la “confianza mutua” entre el Estado y la sociedad civil antes que en el simple control. En otras palabras, debe llenar los espacios “vacíos” del sistema político con alianzas viables entre los diferentes actores sociales que componen la sociedad local, regional y nacional.

La participación aparece como la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos económicos. En ese sentido, la descentralización fiscal es vista no sólo como la transferencia automática de ingresos del gobierno central al gobierno local sino, fundamentalmente, como la capacidad local de recaudar, generar y administrar los propios recursos. La permanencia de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios, es decir, los usuarios de la participación requieren de pruebas de que el sistema funciona.

Esta formulación puntual de consensos políticos se deriva de y ampara al desarrollo conceptual del presente trabajo. Realizamos una revisión del proceso de participación en la región, con un fuerte acento referencial en el caso boliviano – realidad que en este tema más me habla y más me incita conceptualmente – y la gobernabilidad – horizonte práctico que ocupa mi actividad en mi país y que más me duele –.

A lo largo del texto, he evitado las citas rigurosas aunque si confeccioné una bibliografía de referencia más exacta. Se debe al carácter ensayístico que tuvo el trabajo en su inicio, cuando fue presentado en una corta versión en el II Congreso Interamericano del CLAD, Margarita, 1997.

El trabajo se basa en el libro “El concepto y las experiencias regionales de participación” (Ministerio de Desarrollo Humano - Fundación Konrad Adenauer, La Paz - Bolivia, 1996) que escribí a instancias de la Secretaria Nacional de Participación Popular, en una muy grata lectura de los cambios que se operaron en ese país.

1. PARTICIPACION Y SOCIEDAD

En la literatura especializada se han logrado interesantes avances en la definición de herramientas de la participación en proyectos, pero la urgencia en la región es reconocer las formas que puede adquirir la participación en las instituciones nacionales. Para ello, es preciso delimitar los campos conceptuales de la participación de la sociedad en la vida pública nacional y local. Este es el único camino para lograr efectos macrosociales estables.

Para lograr la antedicha delimitación de campos conceptuales, es preciso realizar varias definiciones previas.

- En las propuestas de participación social que se efectúan en nuestros países, se combinan las tareas que la sociedad se fija para una fase de su historia y los objetivos particulares de los actores en cada coyuntura.
- Las propuestas de participación se aplican sobre instancias y temas nacionales o sobre niveles y problemáticas locales.
- El objetivo que se plantea es la influencia, de instituciones o de grupos, en las decisiones del Estado.
- Muchas de esas propuestas no escapan a la visión “clásica” que se reduce a entender a la participación como participación política a través de los partidos.
- La forma actual de superar aquella limitación es diferenciar la participación social de la participación política. El objetivo que se plantea es que la sociedad retome su capacidad de influencia sin mediaciones. El supuesto es que los partidos han perdido perfil propositivo y representatividad. Los sujetos buscan una relación más íntima con su identidad social.
- La tendencia actual es superar la visión clásica de la participación política o de los “complementos” al mandato otorgado a través de la delegación electoral o la influencia en la administración de recursos.
- La consecuencia es que el campo de la política se amplía y se flexibiliza tanto como se torna explícita la desigualdad del poder de los actores, la que es preciso rectificar.
- A partir de lo anterior, supuesta la diferenciación entre participación política y

participación social, se puede distinguir, también, a las formas de la participación social que se convierten en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, que busca la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos. Apela a las identidades sociales primarias y desenvuelve la vocación de intervención de los actores. Se apoya e una redefinición de la política y la democratización de las instancias en las que interviene.

En la influencia social sin mediaciones, las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir desde una relación más íntima con su identidad social. La participación promociona un tipo diferente de politicidad local. También la desigualdad del poder de los actores se rectifica ponderando la participación de los más débiles.

Como se ha mencionado, la participación popular es una forma específica de hacer participación social, en la que se apela a las identidades sociales primarias y se desenvuelve la vocación de intervención de los actores. A su vez, todo proceso en el que se adoptan decisiones es susceptible de participación de grupos organizados e individuos, influencia que – al margen de su intensidad – optimiza el uso de recursos económicos o políticos. Una estrategia de participación debe tender al equilibrio entre la promoción de la participación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones.

La adopción de decisiones con participación recibe diversas lecturas e interpretaciones. El Banco Mundial, por ejemplo, complementa categorías como “empoderamiento” (“generar poder en”, “dotación de capacidad de decisión”) para una más equitativa distribución del poder con el incremento de la capacidad de los beneficiarios; el mejoramiento de la eficacia definida como el grado en que los objetivos son logrados; el compartir costos una vez que se los comprenda y se acuerde; y, el logro de la eficiencia medida por niveles más altos de acuerdo, cooperación e interacción.

Actualmente existen condiciones internacionales para un “nuevo acuerdo sobre la participación” y condiciones nacionales en los países que se encuentran en fases de transición en el modelo de desarrollo. Por ello, es importante que cada país “ubique” su contribución a la conformación de un significado regional y colectivo para la participación.

Hay que reconocer situaciones precisas de participación en el desarrollo y en modalidades concretas de intervención contra la pobreza. La contribución de cada país

puede ser la interrelación entre una reforma institucional global con los objetivos nacionales de desarrollo. Es decir, el afianzamiento de procesos de ciudadanía como una contribución decisiva para cumplir los objetivos de desarrollo.

2. EL CASO BOLIVIANO

Qué condiciones permiten a cada país desatar un proceso de participación? El caso boliviano es uno de los más ilustrativos de América Latina, por lo que es conveniente examinarlo.

La historia boliviana se define por el desborde periódico de la sociedad sobre el Estado, en un marco de sobreconflictualidad. Los movimientos sociales desestructuraban a los órdenes conseguidos. A su vez, la movilización permanece en la memoria de la comunidad.

Cabe destacar, sin embargo, que el mayor desarrollo del proceso de participación se asocia, preferentemente, con los niveles de "diferenciación social". Existe una correlación entre bajos niveles de diferenciación y altos niveles de participación, lo que se puede constatar en los departamentos orientales de Bolivia

El proceso de participación (legislativo y de gestión) que se abre en 1994 tiene como auspiciante al Gobierno, que antes había legitimado electoralmente la propuesta y que luego lo hizo con las elites políticas. No se trató de una elaboración "conjunta" de la legislación, aunque luego de confeccionada, la Ley de Participación Popular fue tratada en centenares de reuniones plurales. Este fue el "punto de emisión" de esta política pública.

El contexto del proceso de participación boliviano es la nueva correlación de fuerzas definida por la debilidad de la Central Obrera Boliviana, COB, y subordinación de las Fuerzas Armadas a la Constitución. Otros elementos son el desgaste de la movilización como instrumento de presión y la estabilización de los procedimientos democráticos. Cabe precisar que la transición a la democracia en Bolivia operó con una "agenda" de acuerdos políticos de gobernabilidad referidos básicamente a la superación las formas limitadas de la ciudadanía.

El proceso de participación boliviano ha permitido que se redefinan los linderos entre lo público y lo privado; entre el Estado y la sociedad. La generalización de los mecanismos de mercado desde la ejecución de la Nueva Política Económica (1985) ponderan a la importancia de la empresa privada en la sociedad civil. Desde esta óptica,

puede afirmarse que la participación es el correlato subalterno del protagonismo empresarial. Esta modalidad de “protagonismo subalterno” esta asociada a la definición de la participación en torno a la gestión.

Hay que constatar que en la actualidad, el Estado boliviano ha cambiado de actitud buscando la orientación de comportamientos, la colaboración de la sociedad y formas asociativas de desarrollo. Pero este origen estatal del proceso de participación también marca límites al proceso.

Conceptualmente, la participación institucionaliza y viabiliza a la demanda. Por un lado, la demanda se enmarca en los límites discursivos y prácticos del Estado. Por otro lado, la institucionalización permite la interacción concertada de la sociedad – y no solamente del Estado – para diseñar soluciones y responsabilidades.

Esto es posible porque Bolivia ha asumido a la institucionalización como un valor. La actitud estatal se aproxima hacia una “democracia consociativa”.

La participación debe ser un sustento alternativo para la gestión política y no sólo para la gubernamental. Es un proceso orientado a bajar los déficits de ciudadanía del sistema político boliviano.

En otros países de la región, se ha potenciado solamente a los actores más relevantes del mercado; o, en su defecto, sólo a beneficiarios de proyectos específicos. La particularidad del caso en análisis, es que se abrió un proceso global que afecta a toda la sociedad. Además, la participación implica un cambio en la búsqueda de soluciones frente a la tendencia histórica de baja inversión social.

La reforma institucional es una necesidad imprescindible de la modernización. La participación boliviana recoge la tradición de intervención de la sociedad y asume la débil constitución del sistema político. Este significado de largo plazo no se contradice con propósitos, de corto plazo, como el mejoramiento de la eficiencia del gasto social. Así, la ciudadanía entendida como corresponsabilidad pública es un modo de mejorar el aprovechamiento del gasto fiscal.

La participación puede o no tener una forma jurídica. En todo caso, la promulgación de leyes, no debe entorpecer a los procesos. Algunas características de los procesos de participación pueden definirse como sigue.

a.- La legislación sobre participación debería expresar a la necesidad estatal de formalizar los procesos pre-existentes; o, en su defecto, impulsar el desarrollo de procesos inéditos. El sentido político de la Ley debe ser que el Estado tenga un

“conocimiento nuevo” de procesos sociales necesarios y de una posible nueva relación con la sociedad.

La determinación jurídica de atribuciones y funciones de la participación es un procedimiento de “codificación” necesario de la práctica de participación. Este proceso no es ni puede ser una forma abstracta ni infinita. Los temas de la participación son limitados, se enmarcan en una estructura de relaciones sistémicas (sociales y políticas) y representan un orden. La participación es un proceso abierto justamente en la medida en que es viable a través de temas acotados.

b.- La participación debe responder a “nuevas legitimidades” (asociadas a las ya mencionadas nuevas condiciones nacionales e internacionales) dentro de las sociedades. La opinión pública debe aceptar que deben modificarse las formas estatales y de representación. A su vez, la legitimidad de la participación estará vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La reproducción de la legitimidad de la participación – tarea básica de su sustentabilidad – dependerá de la idónea aplicación de la Ley. Esto es, de la transparencia de procedimientos y de la voluntad política de la autoridad.

c.- La Ley de Participación Popular de Bolivia propone articular a las comunidades – organización social ancestral – y no apela formalmente a la ciudadanía. Sin embargo, las dos definiciones se sobreponen. La Ley se mueve entre lo comunitario y la ciudadanía; entre la movilización y la democracia actual. En Bolivia, la ciudadanía es un proceso no constituido, aunque pueda ser perseguido. Se inscribe en una tensión entre sus componentes individuales y colectivos.

La noción de “comunidad” es pre-ciudadana y refiere a la organización territorial. Es vista como articulador entre la sociedad local y la sociedad nacional. El énfasis es la interlocución social antes que la estatal. En las versiones de otros países, se suele entregar este rol a los Municipios o a las Prefecturas.

La comunidad es un homogeneizador territorial. La Ley incita a un comportamiento “común” en su relación con lo extra-comunitario. Constituye al interlocutor y baja la dispersión de demandas y representaciones. El resultado esperado es que la comunidad – interlocutor - actúe como “reductora de las complejidades”.

e.- En el sistema jurídico boliviano existen muchos “cerrojos” que se interponen en el reconocimiento de la vida jurídica de organizaciones, prácticas y situaciones sociales. Obedecen a “temores” para otorgar estatuto estatal y nacional a quienes pudiesen adquirir un carácter disruptivo. También, la situación se relaciona con una

insuficiente ciudadanía ya que la personería jurídica es un derecho.

Las Organizaciones Territoriales de Base, OTB, son una suerte de “ciudadanía colectiva”. La Ley constituye una modalidad de “ciudadanía social de referencia territorial”. Se conforma al poblador y productor, urbano y rural, sin desplegar todos los atributos de la ciudadanía política. En suma, la relación entre esa ciudadanía social y el Estado no está mediada necesariamente por la ciudadanía política.

Otorgar, por fuerza de la Ley, personería a las organizaciones que lo soliciten “libera” a la democracia de “cerrojos históricos” para el ejercicio de la ciudadanía.

f.- Cuál es la instancia o institución estatal interlocutora de la participación?

La Ley constituyó institucionalmente al Municipio y ocupó todo el territorio. Debe recordarse que hasta la Ley de Participación, los Municipios tenían características solamente urbanas y no cubrían todo el territorio. De hecho, se produjo un reconocimiento de la soberanía interna estatal, paso insoslayable de modernización.

La Ley “instala” al Municipio dentro del sistema de decisiones de Bolivia, al darle una jurisdicción precisa. Le proporciona atribuciones claras en la administración. El Estado descentraliza atribuciones y constituye “responsabilidades” internas. Los temas son la correlación entre nuevas atribuciones y nuevos recursos asentados en los Municipios en el corto y largo plazos; y, de otro lado, la conformación de las responsabilidades públicas.

La nueva responsabilidad de constituir a las Municipalidades en “propietarios” tiene una inteligente respuesta en que el Estado conserve el establecimiento de políticas nacionales y el financiamiento, función central en una sociedad pobre.

Se trata de conformar un Estado central menos grande y un mundo público más apropiado; un Estado más “disuelto” en el cotidiano de la gente. Pero, las responsabilidades asumidas por el colectivo local deben tener correlatos en el “colectivo mayor”. No se debe perder de vista que la redistribución – económica y de poder – es un objetivo permanente.

La participación es el instrumento que cristaliza condiciones sociales e institucionales para una efectiva descentralización. A su vez, debe concretar las formas de la sociedad civil para incidir en la vida pública.

g.- La participación reconoce como interlocutor a la organización social existente mientras tenga referencia territorial y legítima de sus líderes. El Estado articula a las jerarquías sociales existentes en las organizaciones y en las dinámicas comunitarias, en

tanto asuman responsabilidades nacionales. En contrapartida, estas organizaciones deben representar a “toda” la población asentada en el territorio. Un problema no resuelto es la “exclusión” de otras organizaciones que no tienen referencia territorial pero sí representatividad sectorial.

El Comité de Vigilancia es el organismo más importante ya que concreta la injerencia pública de las Organizaciones Territoriales de Base. El contenido material de la participación es la vigilancia de la utilización de los recursos. La intervención presupuestaria configura un atributo “parlamentario” de la participación. Es un germen de Parlamento local, que combina además decisiones de desarrollo. Sin embargo, no rompe la “unidad de la función” parlamentaria sino que llena vacíos del sistema político.

h.- La “coparticipación tributaria” corrige una inequitiva distribución de recursos al futuro pero no la desigualdad de desarrollo productivo y humano pre-existente. Una asignatura pendiente es enfrentarla desde la “discriminación positiva” a partir de la generación de proyectos nacionales. Cabe insistir que la igualdad como objetivo no desaparece con la participación.

Con la participación se crea la imagen de “mayores” recursos disponibles. Pero dentro de la contabilidad nacional se trata de los mismos recursos. La diferencia consiste en que el control directo la comunidad logra una mayor eficiencia en la asignación y en el uso.

La rectificación de las disparidades urbano-rurales debe ser medida en sus valores absolutos pero a partir de la corrección de los desequilibrios de cada Municipio. Las disparidades absolutas deben ser “factores de corrección” para el manejo local de los recursos de la participación.

i.- La Ley de Participación Popular de Bolivia legitima a la intervención popular en determinadas áreas públicas; en aquellas en que estimula y facilita la acción de las organizaciones sociales reconocidas. La Ley admite un tipo de participación definida como propositiva, contralora y supervisora. Esta normatividad está orientada funcionalmente hacia la “colaboración social”. Como se ha afirmado antes, la ley garantiza derechos de participación limitados ya que los restringe a prioridades; pero, también, estos derechos refieren a buena parte de los temas del funcionamiento cotidiano de los actores.

3. LA SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO DE PARTICIPACION

La sostenibilidad de la participación depende de la apropiación del proceso por los beneficiarios. A su vez, la perdurabilidad del consenso depende de la eficacia del proceso para solventar demandas. Es necesario que prosiga la conformación de la ciudadanía. La originalidad boliviana consistió en que no se han dado procesos similares de reinstalación – reinauguración de la ciudadanía, que devengan en conciliaciones del sistema político basados en ruptura de las barreras de la participación.

Estabilizar a la participación consiste en la “canalización” de las energías contenidas como voluntad ciudadana. La voluntad ciudadana debe convertirse en acto en la participación y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación se agote en la insuficiencia de recursos. La “consolidación” del proceso es reconocer a la participación como un mecanismo del sistema político.

Desatar un proceso “marco” de participación como el boliviano supone incorporar a la participación micro-social y asumir que es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos. En nuestros países, una de las perversiones es una curva de desarrollo social que se sostiene sólo basada en el crecimiento geométrico y en la acumulación de largo plazo.

La participación nacional consiste también en “soltar amarras” a un desarrollo social bloqueado. Hay que romper la mutua limitación entre las variables que permanecen ancladas en los bajos índices de la pobreza. Rota esta limitación, el crecimiento de los indicadores se potenciaría en la relación entre ellos mismos, mejorando sus niveles de eficacia.

La “creatividad social” es un importantísimo activo del desarrollo. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de mayor inversión.

Para finalizar este título cabe reflexionar, como un corolario, acerca de algunos escenarios de la política y la gestión del Estado boliviano sin la participación. Estos podrían ser que, el bloqueo al desarrollo ciudadano conduce a la agudización de las condiciones de pobreza, la retoma de “viejas identidades (especialmente reivindicativas) e inestabilidad del desarrollo. El ritmo de modernización de Bolivia estaría anclado en la ritualidad de su conflicto histórico.

4. LAS REGIONES Y LA DIMENSION TERRITORIAL DEL ESTADO

Los avances en la Planificación Regional en América Latina sostienen el desdibujamiento del Estado-nacional; y, la vitalización de los territorios sub-nacionales y las ciudades en las que se localizan “nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados”. El contexto es la apertura externa empujada por la globalización y la apertura interna soportada en la descentralización.

Volviendo sobre el caso boliviano, cabe señalar que su proceso de descentralización supone la transformación del Estado, el cambio del eje regulador de la acumulación y la transferencia de decisiones hacia la sociedad civil.

Ahora bien, cuál es la pertinencia de la descentralización en sus modelos económicos y políticos?

En Bolivia, las relaciones de dominación y dependencia del eje de desarrollo (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) hacia las regiones deben ser reemplazadas por otras de carácter cooperativo como condición del desarrollo.

La asignatura pendiente es un modelo de desarrollo regional, basado en una visión estratégica de las regiones, que responda a preguntas tales como qué producir y dónde vender?, qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos?, con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? y cuál es la imagen que tienen y cómo la promueven?

En el contexto, conviene evaluar el grado de modernidad territorial que presenta el Estado boliviano. Las preguntas generales podrían ser cuáles son las vías de transformación que ha adoptado el Estado?, qué tendencias centralizadoras prevalecen en la administración y en la representación?, puede el Estado boliviano “admitir” la existencia de regiones?, cómo las asume?, cómo “conduce” la creación y transformación de regiones? y es posible para el Estado boliviano proyectar a las regiones existentes?

A su vez, en el plano de las “imágenes” que condicionan a la gestión, es valioso buscar respuestas acerca de la autoconciencia del Estado boliviano en los alcances de la participación popular como parte de su propia transformación. Esto es la refundación estatal apelando a la descentralización de algunas decisiones y a la intervención de la organización popular histórica como vía de constitución ciudadana. También debe alcanzar a la organización territorial – las regiones históricas y los Municipios integrados por subsistemas - sobre la que el Estado asienta su poder político y de la que adquiere sustento.

5. LA POLITICIDAD MUNICIPAL

Junto a la planteada dimensión territorial, cabe señalar someramente algunos paradigmas de la transformación de los Municipios en nuestros países.

Por un lado, están las ciudades que se conforman como escenarios en los que se constituye la nación. Estas ciudades son “sedes” de lo nacional – estatal; o, dicho de otro modo, del Estado como posibilidad para constituir a la nación.

A su vez, los diversos tipos de “burguesías nacionales” se constituyen en los actores de la nación o, mas bien, de procesos en el espacio urbano que constituyen a la nación. No conforman cualquier tipo de nación sino uno específico, cuya característica es la ausencia de los actores subalternos. La vertiente popular de esos procesos de formación nacional se “borra” o se diluye en los procesos urbanos de los actores dominantes.

Los capitales asentados sobre las espaldas de esos actores “nacionales”, que no alcanzan una forma económico – mercantil nacional, son los actores de la nación política a través del Estado. El reto actual es constituir la otra vertiente de confluencia borrada en la creación de la nación, pero en medio de la vigencia amplia de mecanismos de mercado y de recreación del protagonismo empresarial.

La emergencia del “escenario municipal” es un correlato necesario del desarrollo urbano. No es posible hacer política al margen de una adecuada comprensión de su geografía urbana, la que determina un tipo de composición territorial de la política. Sin embargo, el desarrollo urbano no es la condición suficiente de la urbanización de la política.

Por un lado, las ciudades como asiento de las relaciones políticas determinantes se basan en la urbanización de la economía y se perfeccionan con la emergencia de actores que asumen las decisiones centrales. Así, los actores y el sistema político son la condición suficiente.

Por otro lado, los pequeños asentamientos y las “municipalidades rurales” en países de menor desarrollo relativo son una vertiente central de reconfiguración del escenario municipal convencional y pueden ser asiento de nuevos actores de la democracia y de la organización del poder.

En la medida en que el Estado ha dejado de ser la polaridad clásica para la definición de la política, la ciudadanía pasa a ser la categoría organizadora del sistema. En la proporción en que la democracia se asienta mas sólidamente, se puede conocer con

más precisión los déficits sobre los que se erige.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, los sistemas de intermediación con vocación nacional – preferentemente los partidos – han evidenciado un vacío en la representación, paralelo a su crisis y agotamiento. Existen temáticas y actitudes que no pueden ser abordadas por su unívoca vocación estatal.

A su vez, como se examinará más adelante, lo local es, en lo básico, una ausencia de las democracias en la región, lo que las debilita. En varios casos, la crisis empujó a los actores a la esfera privada, a su identidad cultural y a enfrentar el mercado desde la individualidad. La democracia no volvió su mirada hacia el escenario local.

No se había constituido la trama de la sociedad civil local para que pueda ser escenario de la democracia. Lo local aparece hoy reclamando su derecho a ser co-constitutor de la construcción democrática y, por esa vía, de la modernización.

Las Municipalidades han desempeñado el papel de normadores de la operación del espacio urbano y legitimadores de una forma específica de poder. En este sentido, son el primer eslabón de la representación social y forma elemental de la institucionalidad. La jurisdicción municipal fija el límite del ejercicio legítimo de la administración del espacio y, mediante esa vía, también fija el límite entre lo corporativo y lo político, en su acepción nacional.

Alrededor de la cuestión urbana, la masa se constituye en una de las formas de politicidad ligada a lo cotidiano y a la revisión de los límites entre lo público y lo privado. Los organismos sociales territoriales son la parte inicial de un proceso en que el Municipio coopta y representa, en un mismo movimiento, lo que constituye la esencia de la mediación.

El camino de la modernización municipal quizá no es original en ninguna parte. Es una ruta de complejización institucional con “pasos necesarios” ya que el Municipio no es ajeno a los procesos de globalización. La década de los setenta marca a nuestros países ya que la deuda externa, se convierte en un patrón; a nivel del Municipio, se da inicio a su déficit fiscal.

En cada país, el Municipio como organización compleja busca un diseño consensual y estable. En los últimos años se han vivido crisis institucionales originadas, en su mayor parte, en los mecanismos de delegación que reproducen los problemas de la política nacional.

Cuando la democracia supera su pubertad, las rutas de formación de la autoridad

y del liderazgo adquieren cierta rutina que incluye a los Municipios y la representación local. Pero el actual ciclo de modernización no es ajeno a la emergencia de fenómenos “neopopulistas”, cuya modalidad de funcionamiento identificamos en este texto como “informalidad política”, los que generalmente emergen de liderazgos locales ligados a los Municipios.

En el contexto socio – político general se fragilizan las ideologías fundamentales, el cambio social se resignifica, se diseñan otros agregadores y mediadores de la voluntad política y se profundizan los cambios de los actores sociales. Los mercados laborales se modifican y la clase obrera “deja” de pretender la homogeneización de la sociedad. La legitimidad no tiene un camino unívoco de formación, ni un significado uniforme en sus consumidores.

Los contextos de informalización política hacen que la democratización social tenga una imagen y una práctica de “solidaridad mercantil”, antes que la presencia redistributiva del Estado. La “centralización de la sociedad y la centralidad del poder” es una reminiscencia ansiada en la ideología pero que, en la realidad, está basada en una irrenunciable mercantilización de las relaciones económicas y políticas. No es una “esquizofrenia social”, sino el modo como los actores se entienden a sí mismos y como conforman en la realidad a su práctica colectiva.

La categoría de “informalidad política” pese a que tiene analogía con la informalidad económica, en ningún caso es su extensión, ni su transcripción, pues, como se sabe, no todo informal es pobre ni viceversa. Por el contrario, la realidad nos muestra fehacientemente que la informalidad de los sectores de altos ingresos también existe y busca representación en el sistema político.

Tampoco refiere solamente al comportamiento político de los informales. Se trata de formas específicas de hacer política en una particular relación con la institucionalidad. A través de sus prácticas se asegura un proceso de concentración del poder, que bloquea el procesamiento de la conflictividad y el entendimiento de la política como producción de legitimidad.

Un rasgo autoritario de la informalidad política es eliminar el carácter procedimental de la democracia. Otro es que la lucha política no es la orientación de los comportamientos sino el control de los sujetos y los territorios.

La complejidad de las sociedades andinas en las décadas pasada y actual se traduce en que antes la crisis se expresaba como una mera polarización social, en la agudización del enfrentamiento y en la constitución de identidades antagónicas. Ahora la

crisis tampoco hace que la mera modernización se traduzca en democratización de la política sino en una complejidad de identidades sobrepuestas que generan actitudes respecto de la institucionalidad, entre ellas, la informalidad política.

En algunos casos, la contribución positiva de las fuerzas políticas que encarnan la informalidad es haber abierto canales para una mayor “injerencia discursiva” de la ciudadanía en los asuntos de la política cotidiana y global.

También han introducido un discurso integrador de las demandas multiculturales desde la cotidianidad, aunque, cabe distinguir que no han introducido a las demandas. La base social convocada por la democracia representativa se ha ampliado, al incorporar de manera más activa, a grandes sectores poblacionales, antes pasivos.

Los procesos de participación popular también pretenden ser una respuesta desde la dimensión institucional a la desestructuración de los canales de adopción de decisiones que impone la informalidad política.

En suma, los procesos de informalización política que amenazan con contaminar el escenario nacional, tienen, en general, como asiento al municipio, persiguiendo sus líderes, representatividad a ese nivel.

6. DESCENTRALIZACION

Desde la perspectiva de la descentralización, es preciso afirmar que la situación de muchos países es haber abierto procesos que permanecen inconclusos. Los ritmos nacionales varían en función de las iniciativas de las sociedades civiles y de los rediseños de los sistemas políticos. La formalización jurídica de los procesos de descentralización, en varias situaciones, ha entorpecido la apertura del proceso antes que estimularla. Se debe a que las leyes deben corresponder a contenidos y estrategias sustentadas en consensos sociales.

Se ha podido constatar que existe poca claridad conceptual en el campo de la descentralización, en momentos en que lo local es una ausencia y debilidad de la democracia. La sobreutilización del concepto de descentralización, lo ha hecho impreciso. En una definición amplia, implica la transferencia de poder (recursos y adopción de decisiones) a niveles inferiores dentro de una jerarquía. Normalmente, se distingue entre delegación, desconcentración y descentralización, en una línea que va desde la realización de acciones por encargo del gobierno central al ejercicio de la propia capacidad decisoria.

Esta confusión conceptual persiste, al mismo tiempo que se han perdido horizontes colectivos y los aspectos políticos de lo urbano. Tampoco existen criterios definidos entre los linderos de lo rural y lo urbano. La escasa claridad ha impedido la incorporación de los grupos étnicos en el debate y la participación en torno a la descentralización y la municipalización.

Las diversas conceptualizaciones de la descentralización guardan en común una cierta reacción contra la organización centralizada del aparato estatal, argumentando para ello contra la ineficiencia burocrática y reivindicando a lo local como heterogéneo y espacio de participación.

Se ha sostenido que no existen sujetos sociales – actores precisos que respalden a la descentralización, la que se mueve entre planteamientos contradictorios (unos enfatizan en la crítica del Estado, otros en la búsqueda del desarrollo). Los grupos reconocidos normalmente son el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad. Los intereses son diversos y conflictivos.

Entre las falencias de la descentralización está la ausencia de un proyecto de origen social legitimado en ese ámbito. Lo corriente es encontrar sentimientos regionales cuyos orígenes se remontan a la tradición centralista.

La descentralización se inserta en la redefinición de relaciones entre Estado y mercado dentro de proyectos de modernización. Implica una muy delicada ingeniería política que diseñe articulaciones entre lo local y lo nacional, respete a la diversidad y fortalezca simultáneamente a los niveles de participación.

La descentralización es un proceso social y político que adquiere matices importantes desde la recuperación y/o profundización de la democracia, tránsito de modelo de desarrollo, creciente globalización y ausencia de excedente a redistribuir. Su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de mayor gobernabilidad. Responde a la ausencia de legitimidad en el sistema político en las esferas estatal y de la sociedad civil.

La descentralización abre procesos con múltiples relaciones. Coadyuva a solucionar problemas sociales pero no es la solución a ellos. Por ejemplo, la descentralización puede contribuir a hacer más eficaces, efectivos y eficientes los programas y políticas que buscan eliminar la pobreza, si las políticas en que se concreta ese proceso, se diseñan y aplican en torno a rasgos específicos del espacio local.

En la medida que se produce una interacción mutuamente enriquecedora entre

descentralización y políticas, se puede contribuir a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil en el espacio local.

La descentralización puede contribuir a solucionar los aspectos polémicos de la focalización: flexibilizar para encontrar respuestas concretas para responder a la heterogeneidad social y cultural de las diversas situaciones de pobreza; y, diseñar la participación de los usuarios desde enfoques integrados y suprasectoriales.

La participación se ha convertido progresivamente en una variable definitoria de la descentralización, en términos conceptuales; en tanto que, en situaciones políticas, es un instrumento de vínculo y concertación entre y con sectores subalternos de la sociedad. La identificación de los factores que contribuyen a la participación de la población en los programas descentralizados es un paso determinante para la intervención en cada país, así como la fijación de una estrategia con sus objetivos, metas, etapas, componentes y niveles.

Todo proceso de descentralización debe presionar por hacer efectiva la vocación de reforma de los gobiernos centrales y locales. Estas reformas pueden tener diverso grado y materia, siendo la más importante, la participación, pues es la garantía política de culminación del proceso. La participación de los actores en la discusión, ejecución y evaluación de las políticas de descentralización garantizará su continuidad a partir del control y seguimientos de la sociedad civil, como memoria histórica y como presión para la elaboración de una memoria institucional, tanto como forma de administración de los recursos escasos.

La participación de la sociedad civil es imprescindible y, en primera instancia, debe reflejar a una referencia de quienes son la sociedad civil. Para poder concertar, es necesario constituir a los interlocutores y, fundamentalmente, asumir con claridad su representación. De allí se podrá derivar en niveles y temas, los que se desplegarán en diversos momentos de la coyuntura de cada país, según su historia y su correlación de fuerzas. No debe dejar de pensarse en la descentralización y en los problemas que debe contribuir a resolver. El arco de responsabilidades – cuyo cumplimiento debe ser estimulado por el Estado – va desde las organizaciones no gubernamentales a la empresa privada atravesando por las organizaciones reivindicativas gremiales de todo el espectro social.

Obviamente, la invitación a la participación de la sociedad civil depende también de su estado de movilización, apertura o pasividad. Despertar en la sociedad una actitud de responsabilidad ciudadana ante la descentralización es imprescindible para evitar una

movilización de sentimientos y expectativas sin perspectivas de concreción institucional y política. De allí se derivará un incremento de las expectativas de eficiencia, eficacia y efectividad de los programas y las políticas de descentralización.

La descentralización puede ser definida solamente como una política estatal. Las sociedades interpelan a la conformación del poder, capacidad y contenidos que deben ser incorporados. El Municipio puede ser un espacio de concertación importante, pero no el único ni el privilegiado. La presencia directa de las organizaciones y demandas de base en todos los circuitos de toma de decisiones es decisivo.

Una visión corta de la descentralización ha sido entenderla como vehículo del “adelgazamiento” de la política nacional. Se trata de reducirla en nombre de un crecimiento de la política local y sus significados. En este sentido, la descentralización es un proceso “tensionado” siempre entre dos variables, por ejemplo, en una visión del Estado nacional desde lo local tanto como una reconceptualización de lo local en las ideologías y prácticas administrativas de Estado.

Además, es conocido que los actores nacionales se verifican en lo local. La gobernabilidad en medio de un proceso de descentralización se basa en un desarrollo del concepto de ciudadanía en los sentidos nacional y local, como forma de dar sentido a la democracia y a la relación entre producción de conceptos y de planificación respecto de la producción de acciones políticas y de soluciones.

Desde la perspectiva de recomendaciones para la descentralización, resulta imprescindible:

- Elaborar criterios e instrumentos acerca de la eficacia, eficiencia, equidad, gobernabilidad, participación y mejoramiento de la calidad de vida.
- Respetar las formas y ritmos diferentes de los territorios y los países tanto como a las identidades locales y regionales en el marco de un proyecto nacional consistente.
- Reconstruir el espacio público, en que se pueda reformular a las políticas estatales desde una nueva perspectiva refuerce la gestión orientándola hacia el mejoramiento de la calidad de vida y la democratización.
- Renovar a la clase política, que actualmente se encuentra articulada sólo a los poderes centrales, para generar una nueva voluntad política nacional orientada hacia la búsqueda de la equidad y la participación de los actores vulnerables.
- Redimensionar al Estado en sus funciones y responsabilidades histórica,

proceso que “per se” no asegura una mayor eficiencia y democratización.

- Integrar aspectos políticos, económicos y administrativos, y fundamentalmente, culturales y sociales para reconocer y aceptar la diversidad social a fin de lograr resultados y respuestas también diversas.

7. LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE DESCENTRALIZACION

Cabe acudir, una vez más, al caso boliviano como fuente de comparación y reflexión, por las proyecciones regionales que pueden realizarse. La estrategia boliviana de descentralización tiene como componentes básicos a la participación, la municipalización y al sistema fiscal. En primera instancia, cabe afirmar que “resuelve” el tema problemático de América Latina – la participación sin desborde del Estado – pero responde “cautelosamente” en el diseño de un sistema de representación regional. La estrategia de descentralización no es diáfana en la creación de confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil.

El Régimen de Descentralización boliviano se define como administrativo, en que los agentes sociales regionales no asumen el pleno control de los recursos, especialmente, de algunas decisiones.

Como es conocido, la solidez del Estado es correlativa a la fortaleza con que asume su propia descentralización. En el caso en análisis, se presume que la inconsistente maduración de los actores regionales o su ciclo incompleto de formación, no permitiría relaciones de mutua confianza entre los procesos regionales y nacionales.

La Ley de Descentralización de Bolivia define negativamente a su campo como lo no privativo del Poder Ejecutivo. A su vez, no fija límites estatales pensados en clave territorial. Se preserva frente a presiones y propuestas federalistas tanto como del fomento a la capacidad de presión de los organismos cívicos. Lo fundamental es que no constituye a los organismos de la sociedad civil en sus interlocutores y “refugia” a la descentralización en una actitud defensiva frente al comportamiento pasado de instituciones y actores.

El segundo nivel del poder local – los organismos de nivel intermedio, la Prefectura – queda “obstruido” por la naturaleza “delegada” presidencial del Ejecutivo Departamental. Subsiste la paradoja de cómo combinar una presencia del Ejecutivo en todos los territorios (decisión política y de desarrollo) y la representación directa de la población en la administración local, que evite una larga intermediación.

La ecuación planteada por la Ley (un sistema cruzado) sólo “resuelve” la presencia de los actores nacionales a nivel local y la representatividad de los procesos locales ante la autoridad nacional. Enfatiza en la conformación nacional de la autoridad y en su presencia local como derivación.

No se plantea la configuración local de la autoridad. La diversidad local es vista como un riesgo y una posible inestabilidad. No se confía en la vocación nacional de las regiones.

Los Ejecutivos requieren de alianzas locales, que articulen a los factores de poder en cada región. El Prefecto debe mediar entre las presiones y voluntades locales y la forma nacional de la autoridad.

La descentralización boliviana trata de descomprimir a las dependencias regionales pero sin desatar todas sus capacidades y autonomías. Este límite depende de la voluntad política, las disputas con las regiones y la capacidad hegemónica del Estado. El Estado central “confía” en las regiones en tanto ellas “acepten” una relación no disruptiva.

El Prefecto (autoridad del nivel intermedio) reproduce el presidencialismo a nivel local, con sus modalidades de concentración de funciones. Es representante de un acuerdo de fuerzas regionales con el Presidente antes que una expresión colectiva regional. Tiene por función testimoniar la presencia del Estado central. Pero existe un fuerte vacío de “pacto regional” de estructuración del Estado local.

El mandato entregado en una elección nacional se modifica en las regiones. No existe una continuidad necesaria. El mandato presidencial es diverso del que pueda recibir un Ejecutivo Departamental producto de una elección directa. La legislación boliviana trata de corregir la distorsión a través del Consejo Departamental, que tiene origen en elecciones abiertas.

El Consejo Departamental es solamente un organismo de consulta. La faceta innovativa es establecer el principio de un organismo colegiado de representación popular. Los equilibrios de “poder” dependerán del mandato que cada sociedad local otorgue a sus consejeros. A su vez, los consejeros pueden integrarse como co-gestores de una Prefectura que se descentraliza internamente; o, en su defecto, pueden constituirse sólo en instancia de fiscalización limitada. Hasta la actualidad prima esta faceta de intervención limitada.

El problema general a muchos de nuestros países es la insuficiente penetración de

los actores nacionales en las regiones tanto como la débil constitución de lo local, para que su sistema se configure como un sólido origen de la autoridad a todo nivel y no sólo en referencia al Estado central. Esto puede afectar a la participación, que podría relegarse a los límites del Estado local.

En los diseños estatales tradicionales, el control centralizado del incentivo económico al desarrollo regional es el principal instrumento de gobernabilidad. A su vez, el control de conflictos es la destreza para manejar a los mecanismos de poder regional, especialmente, a través de “gobernadores” encargados del control político, figura asociada al bajo desarrollo institucional. Así, en base a la centralidad en el manejo de los recursos económicos y políticos se consigue “manejar” las relaciones de poder inter - regionales. También, el Estado central consigue “ponderar” el peso de las regiones en el sustento político manipulándolas clientelaramente.

La anterior descripción de los mecanismos clientelares de la centralidad, usual a muchos países de la región, se ve afectada por el “automatismo tributario” por el que, como en el caso boliviano, el dinero de los contribuyentes se acredita, sin mediación del gobierno central, directamente en las cuentas de los Municipios manejadas por la banca privada.

8. “CONSTITUIR A LO LOCAL”

La participación boliviana, en este momento, constituye a lo local desde su propio horizonte histórico.

Sus dimensiones son parejas de variables en tensión, con significados en construcción, no analizados en este trabajo. Estas son: Estado / mercado; Nacional / global; Funciones estatales / organizaciones sociales; Urbano / rural; Local / identidad; Municipios / aparatos estatales sectoriales; Territorios administrativos homogéneos / territorios étnicos heterogéneos; Nacional / local; participación / delegación; Administración / representación; Participación / administración; Representación / delegación; Globalización / identidad; Historia / coyuntura; Imágenes / formalización; Concertación / gradualismo.

La Participación define a las fronteras interiores de la gestión del Estado en las Municipalidades. Esta necesidad administrativa no coincide forzosamente con las regiones, ni con los circuitos de producción y consumo económico y de legitimidad política. Por ello, para avanzar, hay que prever definiciones flexibles.

La constitución de lo local corresponde a la adopción por los actores de la conformación de los sistemas sociales. Estos existen en la medida en que se plantean objetivos de identidad entre las partes de la sociedad y con el territorio, una relación económica que da lugar a una relación social, un sistema de decisiones sobre la distribución de recursos que origina a las relaciones de poder. En conjunto, esto genera la pertenencia a un colectivo de orientaciones comunes aunque no iguales.

Con la participación boliviana, los actores locales necesariamente se dirigen hacia la constitución de la esfera pública – ciudadana, consiguientemente, nacional. Es una vía distinta de constituir a lo nacional, que supone la estructuración del escenario local, la que se diferencia de la instauración de sistemas políticos nacionales sin contenido local o que articulaban realidades pre-modernas.

Los actores locales se diferencian de los actores nacionales por la referencia de su accionar, por el alcance de los resultados de su intervención y por la capacidad de gestión sin acceso al aparato estatal central. Deben tender a constituirse en actores nacionales sin perder la creatividad local, ni apelar por necesidad al Estado central.

Qué mecanismos de la nación se constituyen en lo local? Los actores locales aportan desde la región a la historia nacional, pero de la cual pueden ser desapropiados. Este desencuentro debe resolverse elevando la “calidad” de la participación en el sistema político. Esto es hacer integración social desde la participación política

La dimensión local de la planificación admite, de mejor modo, la creatividad de los actores y redefine los alcances de los planes nacionales. La mayor maleabilidad local y lo cotidiano permiten a la sociedad recrear una imagen de futuro y de nación.

La constitución a lo local en un contexto de globalización puede ser mera penetración de la multinacionalidad sin referentes nacionales; o, lo local es la singularidad desde la cual se puede articular a lo global. El reto de la participación popular boliviana es constituir un sistema de mediación para la modernización.

9. UN COROLARIO METODOLOGICO

Los diseños metodológicos que requiere el seguimiento de la participación popular son múltiples y novedosos. Las variables a utilizar en la evaluación social pueden ser la eficacia de la inversión social; el mejoramiento de los niveles de eficiencia; el incremento del control social de la vida comunitaria; el fortalecimiento de los actores sociales; los actores de las comunidades diferenciados por tipo de beneficios; y, la

capacidad de actuar en situaciones dominadas por la heterogeneidad.

Las variables de una evaluación institucional pueden ser la definición de un proceso participativo; detectar con precisión nacional a las dimensiones de la participación; investigar a las barreras – históricas y actuales – más comunes que limitan a la participación; y, vincular a las iniciativas, recursos decisiones como los elementos comunes de la participación.

Las variables de una evaluación desde el punto de vista del desarrollo de la democracia pueden ser el estado del compromiso de la población con la participación; la orientación de la demanda por la ciudadanía; el control – político y de desarrollo – de la gestión pública; los cambios del sistema de representación; la institucionalización del sistema de gestión de la participación; el modelo institucional de Municipio; los contenidos del proceso de descentralización; las elites resultantes del proceso; y, la transformación de la “politización” pre-existente.

Los instrumentos de una evaluación política podrían ser la medición de situaciones de participación que permitan establecer el rango de cumplimiento de los objetivos perseguidos; los niveles de participación en los centro de adopción local de decisiones previstos por la legislación; la apropiación y uso de los instrumentos de participación por los beneficiarios; y, la modificaciones en el funcionamiento del sistema político medidas, por ejemplo, a través de las nuevas correlaciones electorales.

10. DOS CONSECUENCIAS

Tanto en términos conceptuales como en una medición precisa, es necesario evaluar, en un plazo determinado, la correlación entre la reducción de la pobreza y la participación. Ante cualquier vínculo que se detecte, es preciso indagar su perdurabilidad en el tiempo y los alcances sociales o puntuales de la correlación.

Por ello, hay que diferenciar entre los instrumentos de evaluación de proyectos respecto de los que se utilicen para la medición de efectos de la participación, que busca efectos en unidades territoriales más amplias (nacionales) con circuitos de producción y consumo más complejos, en que la reducción de la pobreza es un proceso de alta dificultad. A su vez, existen “productos” de la participación de difícil cuantificación pero de indudable eficacia en el desarrollo democrático.

Es obvio, que en un cierto grado, la participación popular se asemeja a la promovida para proyectos específicos, en que se invoca a los sujetos como una forma de

evitar la imposición del desarrollo, mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos y elevar la eficacia de los resultados. La tentación y la incorrección heurística sería la “extensión” pública de una “metodología” privada.

Desde otro ángulo, una forma de “medir” la eficacia del proceso de participación es determinar cómo ha contribuido a la constitución de la autoridad pública?

Interviene, la participación popular, en el proceso de reconfiguración del poder en un doble movimiento. Por un lado, los actores de la participación aceptan canalizar su energía representativa a través de los conductos de conformación institucional del Estado. Por otro lado, simultáneamente, esos actores adquieren forma ciudadana y en esa medida se convierten en sujetos de derechos.

La participación puede sustentar a la autoridad, de modo complementario a la fuente que da origen a su mandato. Para lograrlo, el proceso de participación debe poner en pleno funcionamiento a los mecanismos representativos que desata. A su vez, debe alimentarse “a sí mismo” de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de eficientes resultados en la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios. De producirse este fenómeno la legitimidad de la participación retroalimentará a la legitimidad de la autoridad.

La legitimidad que filtra a los niveles nacional y local del escenario público distribuye periódicamente sus cuotas. Por ello, la participación popular sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad.

La participación popular no debe restringirse a corregir los errores o incapacidades estatales para gestionar los recursos del desarrollo. Concebir de este modo al proceso, solamente alcanza a verlo como un instrumento para el ejercicio de la autoridad pero no como su fuente de legitimación.

La producción de legitimidad es la tarea política más “alta” de la democracia. La estabilización del sistema democrático asentándolo en su legitimidad es la tarea permanente de todos los actores consecuentes. En sentido estratégico, la participación se ubica en el plano de la reconfiguración democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisonal a nivel local.

11. ESTADO Y MERCADO

La participación y la descentralización se inscriben en el cambio de relaciones entre el Estado y el mercado. Frente a este tema, la ideología no es un clasificador

evidente. Es difícil alinear al pensamiento de derecha con una defensa exclusiva del mercado y a la izquierda del Estado. Las ideologías rígidas se han quebrado justamente por evitar la complejidad y poner un parámetro único de definición. Lo más importante del momento actual es que se han producido modificaciones temáticas que no han sido todavía consagradas plenamente por la sociedad.

Sectores empresariales de la región han adquirido una fuerte capacidad de comando de las ideologías sociales y políticas; son los actuales impulsores de refundaciones sociales y estatales. Los “contratos y acuerdos sociales” antiguos son reemplazados por otros diseños de sistema político. Nuevas tecnocracias impulsan ajustes basados en relaciones mercantiles desreguladas como respuesta a la crisis, los que recrean diferentes relaciones sociales.

Las antes denominadas “fuerzas progresistas” han adquirido un carácter subalterno y han sido reemplazadas por nuevas identidades ligadas al modelo. Aun resulta difícil evaluar cuál es la dimensión y profundidad de la ola de refuncionalización del Estado y del mercado, dada su “eficiencia” en el control de la inflación, pero ineficacia en la reactivación del aparato productivo y en la superación de la pobreza.

Las ideologías que emergen han sitiado a conceptos del acervo histórico de consensos acerca de la política, por ejemplo, las ideas clásicas sobre el progreso y cambio sociales. Ahora se discute sobre los “límites del capitalismo, y solamente sobre las finalidades y prioridades de la política pública”. Las utopías de futuro han sido reemplazadas por la pragmática del corto plazo.

En una asociación conceptual ilícita, se ha vinculado la transición que vive América Latina con la de Europa del Este, al querer restituir al mercado su rol de asignador de recursos, luego de situaciones de totalitarismo. Las evidentes diferencias de situación histórica y de conceptos para entenderlas, se han confundido en medio de una tendencia por homogenizarlo todo.

Esta confusión se basa y continúa a otra de diferente origen político. La crisis fue entendida como la puerta de entrada al socialismo, lo que desplazó la búsqueda del equilibrio y desvalorizó a la democracia representativa como modelo a consolidar.

Ahora, la estabilización de la democracia ha hecho perder del horizonte la idea de su profundización como única garantía de su permanencia. Cuando las sociedades tendían hacia la democracia, ésta era una posibilidad necesaria para el desarrollo; con su conquista, su perfeccionamiento ha salido de la agenda inmediata.

Acerca de las relaciones entre Estado y mercado persisten un conjunto de ideas cerradas sobre sí mismas.

Durante el populismo y en la vigencia del Estado de Bienestar, algunos consideraban al Estado como el depositario único y necesario del bien común, de la posibilidad democrática y destino de la política, lo que restó y deslegitimó capacidad de gestión de la sociedad y de “control democrático de las decisiones”. Esta concepción trajo como consecuencia una dosis enorme de infertilidad social para gestar iniciativas. La política se dirigía sólo hacia el Estado, el que hacía interlocución exclusivamente con sectores subalternos organizados oponiéndolos, de hecho, al pueblo en general. La crítica, a su vez, se dirigía unilateral y reductivamente sobre las desigualdades provocadas por el mercado, las que deben superarse a través de políticas estatales.

En contrapartida, el pensamiento vigente propone una oposición radical al Estado, justificando la privatización y desregulación. Sostienen que frente a las ineficacias de la centralidad, el mercado recupera todas las iniciativas y la eficiencia en la distribución de determinados recursos.

Esta corriente se sustenta en la imagen de “éxito” de los ajustes y la política se legitima en los niveles alcanzados por ciertos indicadores, particularmente, la inflación. Por ello, se pretende eliminar modificar la “jurisdicción” de la política, invirtiendo su racionalidad. Lo nacional se sustituye por lo local, lo ciudadano por lo productivo. En ese contexto, la política social no cumple su rol legitimador y de integrador social sino de cubrir focalizadamente las deficiencias de la extrema pobreza.

Hasta dónde ha llegado el reconocimiento crítico de la manipulación de la racionalidad del mercado por parte de todos los actores?

Para un segmento de analistas, aquel reconocimiento les conduce a la creencia de que la radical mercantilización absolverá todas las distorsiones de la sociedad y la economía. Las bondades del ajuste serían haber (re)creado un orden económico pese al gran costo social y, al mismo tiempo, superado a las deficiencias del mercado.

Para otro segmento, revertir el anterior razonamiento es la condición para diseñar los términos del tránsito en el modelo de desarrollo, en que las variables sociales puedan ser incorporadas. Hacer una política social macroeconómicamente sostenible, relegitimando lo social – sin desequilibrios como pretende el populismo – y diseñando una ingeniería macroeconómica, social y política con sanidad y para el largo plazo.

En teoría, la estabilidad lograda por el nuevo modelo permitiría impulsar al

desarrollo social y facilitaría a la evolución democrática. Sin embargo, su estructura se asienta en radicales desigualdades de ingreso, la pérdida de identidad nacional y el débil crecimiento económico. Ahora bien, desde estos parámetros, es fundamental conocer a los mecanismos del mercado para poder conducirlo en los límites de su racionalidad, sin subordinar a la sociedad.

Un nuevo modelo tampoco debe defender a ultranza al Estado. Frente a quienes aspiran a reducir “por principio” al Estado al límite mínimo, es preciso llegar a consensos acerca de qué Estado – tamaño, funciones, actores, relaciones de poder, articulación con la economía – la sociedad aspira como necesario. Para ello, es imprescindible arribar a un diseño de la distribución de los aparatos de estatales como expresión de consensos expresivos de la voluntad de la mayoría.

La ruptura entre los mercados – interno y externo – lleva a la desintegración. El mercado mundial ha producido rupturas entre lo moderno, productivo, rentable, articulado al mercado mundial y lo marginal, tradicional, de escasas viabilidad económica y social, articulado al mercado interno. La hipótesis de un efecto de arrastre de lo moderno a lo tradicional, de lo productivo a la marginalidad, no se verifican en nuestras realidades.

La relación con los mercados interno y externo es reactiva. No existe gobierno ni administración de los actores sobre una imagen de desarrollo nacional. El mercado puede avasallar porque no se ha logrado una evaluación práctica del Estado deseable, ni se ha podido entender la dinámica de los mercados.

Los países que resisten a la articulación externa son relegados a la marginalidad mundial. No tienen una imagen deseable de relación con la globalización, que parece absorber antes que integrar.

Es un hecho que los actuales modelos de desarrollo pasan por un modelo e apertura. La intercomunicación tecnológica, productiva, financiera, comercial terminará por imponerse. Ante esta realidad, la reconceptualización de la soberanía es un paso necesario para poder relanzar al desarrollo tanto como pensar al modelo de apertura en clave nacional y de integración social.

El Estado debe asumir la tarea del desarrollo, “de instaurar una sociedad moderna” y no de la mera corrección del mercado, dado que no es un fenómeno posterior al desarrollo del capitalismo. Esto es legitimación de un orden moderno, que es una definición histórica y consensual de los límites de lo público.

La nueva realidad, plantea, a su vez, nuevos temas; racionalidad productiva (puede ser leído en clave de organización territorial y de relaciones urbano-rurales) que no sea desplazada por la competencia mercantil; producción, de la productividad general de la economía, de las relaciones laborales, de la capacidad de autoregulación que tiene el sector formal de la economía.

Plantea, también, disyuntivas de la sociedad. Estas son: creciente expansión de la informalidad social, económica, política y el mantenimiento voluntario de la formalidad como un orden de sostén y transición a la modernidad, posibilidad de crecimiento.

12. LA GOBERNABILIDAD

Cómo ha contribuido la participación en la conformación de la autoridad pública? En el caso boliviano, referencia privilegiada de este artículo, ese país se encuentra redefiniendo lo público y la autoridad estatal en concordancia con la transición de desarrollo. Las dimensiones institucionales de la participación se inscriben en la reforma del Estado, mientras que las dimensiones representativas de la participación se relacionan con la reconformación de la autoridad, que opera a mediano plazo.

Las confrontaciones sociales en Bolivia no dejaron constituir a las estructuras profundas del Estado, como una forma institucional de sólida representación de intereses. La autoridad estatal no alcanzaba a representar la reproducción del sistema sino sólo a mantener las condiciones del dominio político.

Esta debilidad de la autoridad es correlativa con la falta de integración de la sociedad. Los actores sociales no aceptan un papel en el desarrollo, ni el Estado hace una asignación eficiente de roles. La ausencia de una estrategia nacional de desarrollo pactada por la sociedad y el Estado corresponde a un ambiente público gelatinoso, de mínimas estabilidades, y no obstante el intento por equilibrar a la escena política.

La constitución de la autoridad es el último síntoma y el eslabón principal por el cual se desarrollan las crisis políticas. Las crisis de representatividad y de relación orgánica entre Estado y sociedad civil desembocan en crisis de legitimidad de la autoridad.

Las crisis de autoridad no emergen fácilmente la superficie política. Es muy difícil detectarlas, que no sea por deficiencias en el manejo de los instrumentos de administración. Por ello, la reforma administrativa aparece como paliativo contra la debilidad de la autoridad estatal.

La participación puede ser pensada como proceso de producción de la legitimidad, sustento de las autoridades nacional y local. Podrá ser una medida eficaz de sustento de la autoridad, en tanto funcionen los mecanismos representativos que impulsa y se alimente “a sí mismo” de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios.

La participación sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad. No debe restringirse a corregir los errores estatales para gestionar los recursos del desarrollo. La participación es fuente de legitimación y no sólo un instrumento para el ejercicio de la autoridad.

En sentido estratégico, la participación se ubica en el plano de la reconfiguración democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisional a nivel local. La participación también interviene en la reconfiguración del poder. Los actores aceptan canalizar su energía representativa a través de la conformación institucional del Estado tanto como adquieren forma ciudadana y se convierten en sujetos de derechos.

La democracia boliviana, por ejemplo, se basa en un Parlamento legítimo, en la mediación partidaria, en la moderada fragmentación del sistema partidista, en la institucionalización de la competencia política, en la alternabilidad, en los pactos legítimos, en el diálogo, en la estabilidad de la política económica, en la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas, en Municipios en funcionamiento y en reformas estatales consensuales.

La participación es la contrapartida social de lo que se hace en la política. La sociedad se plantea el tema de su institucionalización y de la canalización de energías hacia la colaboración social. Es la forma viable de concertación local.

El proceso de participación tiene que lograr resultados que reviertan el ajuste. Probablemente, al inicio, los efectos nacionales sean insignificantes pero es vital que los efectos micro-regionales sean visibles para los pobladores. Hay que romper la modestia de los resultados de la reactivación. A nivel local, se debe cerrar la brecha de legitimidad abierta por los niveles nacionales de la política social

La participación exitosa puede asentar a la democracia en los actores sociales, la que ahora depende sólo de los acuerdos de los actores políticos. Esta es la debilidad y la potencialidad de ese proceso nacional.

La participación como mecanismo de desarrollo de la ciudadanía pretende crear en los actores la “capacidad social” para asumir los procesos nacionales en curso –

capitalización, reforma institucional, desarrollo educativo, inserción internacional – y “cerrar” un abismo de modernización entre las pretensiones estatales y el desarrollo local.

El sujeto social que emerja deberá ser un interlocutor de las instituciones políticas de la democracia, con relativa autonomía del proceso económico. Este sería el logro central de la ciudadanización como creación de la base social de la democracia.

La participación puede ser una forma de verificar nuevas condiciones de libertad ciudadana. Abre el tema de la igualdad de oportunidades. Los significados de la libertad en una economía de mercado son conocidos por limitaciones, percibidas por las limitaciones puestas por el Estado.