

# Democratización del Estado y Descentralización

Diseño Tapa: Grupo-Design

Diagramación: Grupo Design

Depósito Legal N° 4 - 1 - 372 - 90

Impreso en Bolivia por: Artes Gráficas Latina

Printed in Bolivia

El ILDIS no necesariamente comparte las opiniones vertidas por los autores.

# ÍNDICE

PRESENTACION

## PRIMERA PARTE

### **Democratizar al Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia**

Iván Finot

Introducción

I. Necesidad histórica de la descentralización política

1. Estado en la Colonia
2. El Estado de los latifundistas (1825 - 1899)
3. El Estado liberal (1899-1952).
4. La Revolución inconclusa (1952 ...)
5. La situación actual
6. ¿Qué hacer?

II La democracia informal

1. Las organizaciones reivindicativas
  - 1.1 La Central Obrera Boliviana
  - 1.2 El Comité Pro Santa Cruz
2. Organizaciones constructivas

2.1 La comunidad campesina

2.2 La junta vecinal

3. Algunas conclusiones

### III. Reorganizar el Estado

1. Principios y objetivos

2. Reorganización territorial

2.1 ¿Departamentos o regiones?

2.2 Redimensionar el municipio

2.3 la provincia: mancomunidad de municipios

3. Definición de competencias

4. Asignación de recursos

5. La conformación de gobiernos subnacionales

### IV. Gobiernos subnacionales y gobierno nacional

1. La base del nuevo Estado

1.1 Atribuciones

1.2 Creación e incorporación de la comuna

1.3 El nuevo gobierno municipal

1.3 Las finanzas municipales

2. El gobierno provincial

3. El gobierno departamental

4. Un nuevo sistema de planeamiento y redistribución del ingreso

5. Hacia un nuevo tipo de gobierno nacional

5.1 Un nuevo legislativo

5.2 ¿Hacia un sistema parlamentarista?

## V. Visión de conjunto y puesta en marcha

1. Visión de conjunto
2. Puesta en marcha

## Bibliografía

## **SEGUNDA PARTE**

### **Comentarios**

Carlos Dabdoub Arrien  
Luis Fernández Fagalde  
Jorge Lazarte  
Ulrich Reye  
Pablo Dermizaki

## **TERCERA PARTE**

### **Debate**

## PRESENTACION

Bolivia recuperó su democracia desde 1982, a partir de ese instante la sociedad comenzó a internalizar la importancia de una democracia representativa que en el pasado era mirada con cierto grado de desprecio o de desconfianza.

Poco a poco el país va construyendo un contexto político diferente al de la clásica inestabilidad que nos caracterizaba, pareciera ser que la sociedad ya no vive esperando el próximo golpe de Estado sino, más bien, las nuevas elecciones, generales o municipales, para expresar su voluntad.

Sin embargo, la democracia, por ser nueva, no es aún robusta, requiere cubrir una serie de requisitos para fortalecerse: se precisa, entre otras cosas, que el Estado se democratice, que los nuevos actores sociales, entre ellos, las regiones, tengan mayor acceso-al poder y a las decisiones estatales. Existe la certeza de que esto último es imprescindible, asimismo, se entiende que la efectivización de la descentralización, entendida como un instrumento de la democratización, es el camino para lograrlo.

Pensando en esas necesidades, el ILDIS solicitó a Iván Finot que elabore un documento de trabajo sobre **Democratización del Estado y Descentralización**, el mismo que fue discutido el día 27 de marzo de 1990. En tal oportunidad, presentaron sus valiosos comentarios a dicho texto Carlos Dabdoub, Luis Fernández Fagalde, Jorge Lazarte, Ulrich Reye y Pablo Dermizaki.

Conscientes de la importancia del texto, de los comentarios y del debate producido en torno a la temática en discusión, el ILDIS recoge dichos materiales y entrega al lector el presente libro, esperando que sirva de un instrumento de reflexión sobre la democratización del Estado y la descentralización. La coordinación del seminario y la publicación de sus resultados estuvo a cargo de Carlos F. Toranzo Roca.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento a Iván Finot, a los comentaristas y a todos quienes participaron en el Seminario

Heidulf Schmidt

Director ILDIS

La Paz, junio de 1990

## Primera parte

# **DEMOCRATIZAR EL ESTADO: UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACION PARA BOLIVIA<sup>1</sup>**

Iván Finot

---

<sup>1</sup> Un borrador de este trabajo, con el título de "Descentralización política, una necesidad histórica", fue presentado en el taller llevado a cabo para discutirlo el día 27 de marzo de 1990. El presente documento, junto con los comentarios de los panelistas, el debate y la respuesta del autor, fue publicado por el ILDIS en "Democratización del Estado y Descentralización", en junio de 1990 (edición agotada). Se lo considera un antecedente importante de la Ley de Participación Popular, promulgada en abril de 1994, actualmente en vigencia.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se origina en la convicción de que para superar el subdesarrollo boliviano lo decisivo es de carácter político y no económico. En efecto, sin bien lo económico es fundamental y existe sin duda una tendencia estructural a exportar la acumulación, la única manera de hacer frente a esta situación es unificándonos y organizándonos como nación.

Como un obstáculo fundamental para alcanzar este objetivo persiste un Estado social y geográficamente excluyente. Su reorganización es urgente y por ahora se esboza sólo en términos de una descentralización administrativa hacia las capitales de departamento. Y ello no debe extrañarnos, ya que históricamente es sobre todo mérito del movimiento regional encabezado por Santa Cruz el que por fin nos estemos planteando una reforma a fondo del Estado. Sin embargo, más profunda aún que la exclusión geográfica es la exclusión social y las propuestas existentes no dan cuenta de esta última. Para unificar la nación es imprescindible terminar de democratizar el Estado y hacerlo, por fin, de todos los bolivianos.

Cabe preguntarse, en primer lugar, si este propósito no es utópico e inalcanzable. Afirmo enfáticamente que no. Lo era antes de la Revolución Nacional, pues para cambiar al Estado había que romper primero las viejas estructuras socio-económicas que generaban los intereses que hacían imposible la democratización. Hoy, por el contrario, adecuar el Estado a las transformaciones de la Revolución no es un simple postulado político sino una respuesta a una necesidad histórica imperiosa, cuya satisfacción fue postergada, primero, por un largo período de regímenes autoritarios y, luego, por la severidad de la crisis económica.

Con frecuencia se ha afirmado que después de las dictaduras militares Bolivia está "estrenando democracia". Esta es una verdad a medias. En primer lugar porque el Estado actual es sólo muy limitadamente democrático, en segundo lugar porque en la sociedad civil la democracia nunca dejó de funcionar. El espíritu de asociación y de organización democrática están sin duda entre las tendencias más fuertes y más constructivas de los bolivianos. Para que Bolivia avance en su proceso de autodeterminación tiene que incorporar en su Estado, en un nuevo Estado, esas arraigadas tradiciones democráticas.

Confluye con la necesidad y el propósito de democratizar el Estado en Bolivia, un movimiento mundial en esta misma dirección. En la medida en que las dos Guerras Mundiales y la guerra fría quedan atrás, pierden fuerza los argumentos que justificaban la unidad de mando y la estructuración jerárquica de los Estados. En el propio Estados Unidos se pone en duda el régimen presidencialista, por poco democrático, y se busca un retorno hacia las formas parlamentaristas, más participativas (YOUNG 1987).

Si se logra incorporar las tradiciones democráticas propias y se toma en cuenta la evolución del derecho constitucional contemporáneo, es posible edificar el nuevo Estado boliviano sobre el sólido fundamento de la participación, el esfuerzo propio y la búsqueda de eficiencia, bajo los principios de la equidad (igualdad de oportunidades para los individuos y las colectividades) y la solidaridad, sin que sea necesario efectuar transformaciones traumáticas. El momento histórico es el oportuno.

El objetivo del presente trabajo es presentar y sustentar una propuesta sobre las hipótesis que se acaba de enunciar. En lo fundamental, ella fue concebida por el autor en el año 1983,

durante la formulación del Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA 1984<sup>2</sup>), como respuesta a un interrogante planteado por Zavaleta Mercado: ¿Votarían los campesinos en las entonces próximas elecciones municipales? ¿Por qué iban a hacerlo si el municipio sólo comprendía (y aún comprende) sólo los centros urbanos? Sin embargo no se consideró que la propuesta elaborada en ese entonces ya estuviera lo suficientemente madura para ser incluida en aquel documento<sup>3</sup>. Luego, aquellas ideas fueron explícitamente planteadas y compartidas mediante un trabajo preliminar realizado en 1986 para la CEPAL<sup>4</sup> y más adelante en otro documento elaborado como respuesta a los proyectos de ley sobre descentralización<sup>5</sup>.

Las opiniones y críticas recibidas me convencieron de la utilidad introducir algunos elementos que fundamentaran la propuesta. Con este trabajo se intenta hacerlo, en alguna medida, respaldándola en la historia (Capítulo I: El Estado excluyente), las tradiciones propias (Capítulo II: La democracia informal) y las ajenas (Capítulo III: Reorganizar el Estado, donde además se presenta la propuesta). Ha sido posible emprender esta tarea, a pesar de todas las limitaciones de conocimientos y de tiempo que ello implica para un profano en esas materias, gracias al apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Empezarla, solamente, ya que elaborar una propuesta completa de reforma de la organización del Estado es sin duda un objetivo demasiado ambicioso para que pueda ser perfeccionado por una sola persona.

En el transcurso de la investigación se pudo establecer que los estudios sobre el funcionamiento de la democracia informal son muy escasos. En cuanto a las experiencias de otros países, necesariamente hubo que seleccionar. Si bien lo que aquí se sustenta se aproxima más a la organización y funcionamiento de los Estados federales, entre las experiencias europeas se optó por la española, puesto que su proceso de descentralización política es más reciente y su historia contemporánea más parecida a la nuestra. Entre las experiencias latinoamericanas se ha recurrido con más frecuencia a la brasileña, cuyo proceso es más similar al propuesto aquí.

En lo que se refiere a la propuesta misma, sólo se esboza una estructura, haciendo énfasis en la organización política, en los aspectos fiscales y la gestión del desarrollo, sin entrar en detalles administrativos y financieros. Se traza una imagen objetivo, con la ambición de contribuir a forjar un propósito nacional. No se incluye una estrategia detallada para alcanzar dicha imagen objetivo, sólo se esboza una posible puesta en marcha. En realidad, falta mucho por hacer para llegar a formular una propuesta completa y ello debería ser tarea de un equipo multidisciplinario.

---

<sup>2</sup> Un resumen de ese Plan puede ser encontrado en una publicación del ILDIS (FINOT 1988).

<sup>3</sup> Sin embargo, algunas de esas ideas han quedado plasmadas en los temas: "Participación social en la planificación y el control de la gestión", y "Política de descentralización" del documento mencionado (PRESIDENCIA... 1984, 74 y 204-206).

<sup>4</sup> Circulado en Bolivia en ese año, con el título de "Participación popular en la planificación y la gestión del desarrollo" (FINOT I., 1986).

<sup>5</sup> Ese trabajo circuló con el título de "A propósito de descentralización, una propuesta de democratización del Estado", Iván Finot, 1988.



La propuesta que aquí se presenta se ha inspirado principalmente en experiencias directas sobre el funcionamiento de la democracia en la comunidad campesina y el movimiento sindical. Para su sustentación se ha recurrido principalmente a información secundaria sobre organización y funcionamiento de la comunidad campesina y de la Central Obrera Boliviana, a la realización de algunas entrevistas para completar la información disponible sobre la junta vecinal y sobre el Comité Pro Santa Cruz y a información secundaria, nuevamente, sobre la organización de otros Estados y sus procesos recientes de descentralización.

Además, este trabajo, al ser resultado de un proceso prolongado de reflexión, se ha beneficiado de los comentarios de muchas personas durante su elaboración. Han sido especialmente valiosas las críticas de Sergio Boisier y Eduardo Palma, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y las opiniones de Adolfo Gurrieri y Martín Hopenhayn, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre el borrador de 1988.

En 1989 fueron importantes las sugerencias sobre bibliografía y los intercambios de ideas con Bernardo Inch, de la Comisión de Programa del Movimiento de Izquierda Revolucionaria - Nueva Mayoría; Juan Cristóbal Urioste, y Alexandre Affonso da Motta Barboza, de la Embajada de Brasil. En la fase final de elaboración de este trabajo tuvieron especial relevancia las opiniones, los comentarios y el constante apoyo de Carlos Dabdoub, Presidente de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados, y los comentarios e intervenciones de todos los participantes en el taller que se realizó para discutir el borrador. Además, fueron valiosas las observaciones de Laurent Thévoz, de la Cooperación Técnica Suiza, efectuadas después de la realización del taller (al que no alcanzó a llegar)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En cada uno de los casos en que ha habido modificaciones en el borrador, originadas en sugerencias recibidas durante la realización del taller (o posteriormente), se hace una mención expresa.

## I. EL ESTADO EXCLUYENTE

Desde la Revolución Nacional todo el poder político se ha concentrado en el gobierno central. Estando nacionalizadas las principales empresas, la inversión pública es de lejos superior a la privada y su evolución condiciona la de toda la economía del país. El régimen presidencialista imperante centraliza el poder político, militar y económico en un sólo hombre, el Presidente. Recientemente se ha vuelto a poner en vigor los gobiernos municipales pero su ámbito se reduce a los centros urbanos y la legislación vigente concentra los recursos públicos en las principales ciudades dejando en la pobreza a todas las demás ciudades y pueblos. Sin embargo, el voto es universal. A eso se reduce, en democracia, la participación de los bolivianos en la política. A votar cada cuatro años por una sola persona, para Presidente de la República, ya que sus representantes en el Parlamento habrán sido designados, no por ellos, sino por un reducido número de personas del entorno de un presidenciable. O a votar cada dos años por un candidato a Alcalde en forma similar.

Si se compara la estructura del actual Estado boliviano con la que existía durante la Colonia, se encontrarán poca diferencias. Una de ellas, fundamental por cierto, es que por lo menos la autoridad máxima ahora es designada por voto universal de los bolivianos y no por un poder colonial. Pero el poder que concentra el actual Presidente de la República es similar al que detentaba el Virrey y, entonces como ahora, los gobiernos locales se reducían a los de las nacientes ciudades, ricos reductos de los conquistadores en comparación con los pueblos de indios y sobre todo con la inmensa población indígena dispersa.

En Bolivia el carácter del Estado se ha ido modificando en función de los intereses de la clase o la alianza de clases políticamente dominante en cada etapa, pero su organización fundamental no ha variado sustantivamente desde la Colonia.

En los puntos siguientes se tratará de explicar por qué ha ocurrido esto<sup>7</sup> y cómo la causa fundamental de la crisis actual del Estado es el no haber adaptado la superestructura política a los cambios estructurales en la economía y en la sociedad<sup>8</sup>.

### ***1. El Estado en la Colonia***

La razón de ser de la organización del poder colonial era la dominación de los vencidos para poder explotarlos. La institución dominante eran las fuerzas armadas, puesto que el primer objetivo consistía en mantener el control militar, y el Virrey era una autoridad a la vez militar y civil. En lo civil la organización del Estado para la explotación colonial fue el resultado de la

---

<sup>7</sup> Los aspectos históricos de este capítulo han sido documentados mediante un trabajo previo: "La formación económica boliviana, crítica a la Escuela de la Dependencia Económica" (FINOT I. 1974). Aunque inédito, circuló en círculos académicos de bolivianos, especialmente en México. En ese trabajo se concluía, en base a la interpretación histórica, que Bolivia no es resultado de la dependencia sino un proceso de autodeterminación.

<sup>8</sup> Esta hipótesis, que trataremos de fundamentar desde nuestro punto de vista, ha sido propuesta originalmente por José Luis Roca.

imbricación entre las instituciones españolas (el Virrey, la Audiencia, el Corregimiento) y la institución autóctona del ayllu, vinculadas entre sí a través del tributo.

El tributo fue la primera innovación en la nueva formación: además de explotar al máximo el trabajo tributario precolonial se le añadió el pago en especie y, sobre todo, en plata. Para el cobro de este triple tributo se organizó un aparato, por supuesto respaldado por la fuerza militar, desde el Virrey hasta el Corregidor. Este último entraba en contacto directo con el Curaca y éste con los jilakatas de cada comunidad. **Para la exacción colonial el mando único, el verticalismo, la subordinación jerárquica, eran indispensables. El centralismo era esencial e imprescindible.**

No ocurría lo mismo sin embargo en el nivel local. Si bien, para fines militares, los enclaves españoles (que luego dieron lugar a pueblos y ciudades) dependían, jerárquicamente subordinados entre sí, del gobierno central, internamente, para la gestión de la vida en común, se organizaban de manera autónoma.

Cuando se fundaba una ciudad, el primer Cabildo era designado por el fundador. Luego, los nuevos regidores eran designados por el propio Cabildo, que elegía a su Presidente y a los alcaldes. La importancia de las competencias del Cabildo y de los recursos que manejaba se manifiesta en el hecho de que en la segunda etapa de la Colonia los puestos de regidor llegaron a ser comprados.<sup>9</sup> Como expresión del poder central, junto al cabildo, que representaba la autonomía municipal, coexistía el corregidor (co-regidor), designado por el Virrey.

Además de ser el centro de las decisiones sobre la vida en común, el Cabildo tenía la importante atribución de convocar a todos los vecinos a "cabildo abierto" para tratar los asuntos más importantes, como en efecto lo hacía con relativa frecuencia. Es sabido que esta forma de democracia directa jugó, en toda América Latina, un rol decisivo en la revolución de la Independencia.

Entre la población indígena, a su vez, el ayllu también cumplía un doble papel. Si bien externamente había tenido que hacer parte de la organización civil del Estado y convertirse en instrumento de la exacción colonial, internamente seguía desempeñando su papel original de gestor de la vida en comunidad. Su funcionamiento era esencialmente democrático, participativo y consensual para sus miembros en las comunidades de base,<sup>10</sup> pero éstas estaban sujetas al Curaca, cargo hereditario que pertenecía a la nobleza precolombina.<sup>11</sup>

Vale la pena detenerse brevemente, por su gran importancia, a analizar el tributo. Para los invadidos era el precio que debían pagar por su derrota pero particularmente representaba la garantía del Estado central de que sus derechos territoriales serían respetados. Para los invasores era el botín de guerra que se perpetuaba: el tributo en trabajo para los encomenderos y los mineros y el tributo en plata para la Corona. Se lo recibía sin

---

<sup>9</sup> Como lo recordó, acertadamente, Fernando Cajías en el taller en que se discutió el borrador de este documento.

<sup>10</sup> Sin embargo, al menos entre los aymaras, también existían marginados, eran los sobrevivientes de los anteriores habitantes del Altiplano, pueblos vencidos anteriormente por ellos, principalmente los urus.

<sup>11</sup> Según lo recordó Fernando Cajías en el taller mencionado.

contrapartida, por la sola razón de haber vencido, y se lo pagaba por el solo hecho de haber sido vencido. Por ello, lo poco que el Estado colonial retornaba a los oprimidos era una gracia, un regalo real.

Sin embargo, si bien el tributo aseguraba el respaldo del Estado para que los indios mantuvieran sus dominios territoriales, no dejaba de ser un onerosísimo yugo. Para evitarlo muchísimos indígenas prefirieron abandonar sus tierras y convertirse en "yanaconas" de terratenientes españoles o criollos, cambiando así el vínculo tributario por el servil. Cuando el Estado español, a fines del siglo XVIII, trató de hacer aún más pesada la carga ante la decadencia definitiva de la minería potosina, los comunarios, organizados por los curacas sobre la base del ayllu, se rebelaron y cercaron las ciudades españolas.

Para la mayoría de la población boliviana el pago de impuestos aún tiene ese contenido histórico: un pago sin retorno, una exacción. Aunque conceptualmente impuesto y contribución son similares, para el sentir popular el concepto de contribución, en trabajo, dinero o especie, decidida autónomamente por la comunidad, es algo totalmente diferente del de impuesto.<sup>12</sup>

La institución española del virreinato, el gobierno central de aquel entonces, nunca pudo ejercer un dominio total en toda su jurisdicción. En lo que se refiere a los indígenas, sólo los más civilizados, los más organizados, pudieron ser explotados a través del triple tributo. De manera similar en el caso de los españoles, se estima que tan sólo poco más de la mitad de la plata extraída era requintada (es decir, sólo se pagaba el quinto real por algo más de la mitad de la plata extraída). Para ellos el Virrey, y más aún el Rey, eran autoridades lejanas cuya única función práctica era el prestar el respaldo de sus armas a los conquistadores. En todo lo que no fuera militar "se obedecía pero no se cumplía" si perjudicaba en lo más mínimo los intereses individuales y locales de los españoles y sus descendientes.

Desde un punto de vista histórico la causa determinante de la Guerra de la Independencia fue el dominio económico que alcanzaron los terratenientes criollos después del agotamiento de Potosí. Durante el siglo XVIII las regiones se replegaron sobre sí mismas y, prácticamente desaparecido el centro económico ordenador, el intercambio entre ellas vino a tener una importancia secundaria.

La autonomía de las regiones llegó a tanto que para poder controlarlas políticamente (y además contrarrestar la preponderancia política de la Audiencia de Charcas) se adoptó el sistema de las intendencias, pero la involución económica y las distancias eran tales que pronto el propio Virrey recomendaba su abolición, pues los intendentes se habían convertidos en virreyes de sus provincias (LYNCH, citado por ROCA 1980, 142).

En estas circunstancias el Estado español resultaba innecesario para la nueva clase económicamente dominante, que para mantener las relaciones de producción que usufructuaba podía contar con pequeños ejércitos. Estos ejércitos no sólo aseguraban el orden interno, fueron los de los guerrilleros que lucharon por la Independencia.

---

<sup>12</sup> En cierta oportunidad, cuando el autor trataba de justificar el pago de impuestos por los campesinos a cambio del financiamiento de un proyecto, éstos le respondieron: "impuesto no... cuota nomás" (Cantón Sapahaqui, 1983).

## **2. El Estado de los latifundistas (1825-1899)**

Desde un punto de vista político, la principal innovación en la República respecto de la Colonia es la conformación democrática del gobierno central y los gobiernos municipales. Esta democracia, sin embargo, desde sus orígenes estuvo reservada a una minoría. Los electores de los diputados de la Asamblea que fundó la República "fueron los notables y todo propietario de una renta de 300 pesos o poseedor de un oficio que los produzca y quiera asistir a la elección". Su número era sin duda muy pequeño, como lo muestra el hecho de que las credenciales debían ser firmadas por todos ellos. Para ser elegido diputado se requería "poseer una renta de 800 pesos anuales o tener un empleo, o ser profesor de alguna ciencia, que se los produzca" (FINOT E. 179-180).

Sin embargo ese sólo hecho representaba un cambio importante: en adelante los derechos políticos, nominalmente al menos, no dependerían de factores raciales, como ocurrió durante toda la Colonia, sino de factores económicos.

Además de los victoriosos terratenientes (los criollos), las puertas quedaron abiertas para los artesanos (los mestizos urbanos), ya que la masa campesina estaba muy lejos de poderse integrar activamente al Estado boliviano.

Siguiendo el modelo napoleónico, se adoptó el régimen presidencialista y unitario. Las intendencias fueron transformadas en departamentos y los cabildos en municipios, manteniendo la subordinación jerárquica entre sí. Para un régimen cuyo objetivo histórico era expandir el latifundio el centralismo heredado del régimen colonial era el adecuado y no un "error histórico", como creen algunos autores (por ejemplo URENDA 1986, 63-64). De esta manera Chuquisaca, ahora Sucre, recuperó su hegemonía, debilitada con la institución de los intendentes (ROCA 1980, 147).

Para nosotros la Independencia de España constituyó el primer proceso de autodeterminación exitoso desde el imperio colla. Los objetivos históricos de su clase dirigente, es decir, de los terratenientes criollos, fueron poder expandir libremente las relaciones serviles y apropiarse del tributo. Esos objetivos pudieron cumplirse una vez derribado el régimen colonial. Apenas fundado el nuevo Estado, el tributo pasó a ser su principal fuente de ingresos. En cambio para poder apoderarse sin trabas de las mejores tierras de las comunidades debieron esperar a la Ley de Exvinculación de Melgarejo. Les bastó con apoderarse de las mejores tierras, pues las restantes aún debían seguir generando el tributo para mantener al aparato estatal y financiar las obras públicas.

Pese a que legalmente los poderes debían constituirse democráticamente, la historia relata cómo, hasta la Guerra del Pacífico, en la mayoría de los casos los presidentes se impusieron por la fuerza militar. El Poder Legislativo, cuando funcionó, casi siempre estuvo completamente supeditado al Ejecutivo y lo mismo ocurrió con el Poder Judicial.

Puesto que los descendientes de los españoles, los únicos que actuaban en la política, vivían en los centros urbanos, el aparato del Estado consistía en la práctica en un sistema de ciudades, cuya subordinación jerárquica entre sí convenía al nuevo Estado centralista.

La gestión de la vida en común de los habitantes urbanos, **el desempeño del papel constructivo del Estado, estuvo a cargo de los municipios**. Sin embargo aquí tampoco participaban todos los habitantes urbanos, puesto que, al igual que para la constitución de los poderes nacionales, los concejos municipales eran elegidos por voto calificado. Es más, nuevamente en este caso, hasta la Guerra del Pacífico, la conformación democrática del

gobierno municipal fue la excepción. En cuanto al mundo rural, la comunidad siguió funcionando como gobierno local, si bien supeditada y deformada por el régimen feudal en el caso de las haciendas o "fincas".

Asegurados los objetivos fundamentales de los terratenientes en su conjunto (mantener y expandir las relaciones serviles y apoderarse del tributo), pudo desatarse la lucha por la hegemonía entre las oligarquías urbanas bajo el manto de ideologías regionalistas que se expandían desde las ciudades capitales de departamento.<sup>13</sup> Pero lo que inclinó en definitiva la balanza no fue la supremacía de una oligarquía terrateniente sino el surgimiento de una clase capitalista, precozmente hiperdesarrollada gracias a su vinculación con mercados externos en expansión. El auge de la plata hizo que por primera vez en la historia de Bolivia la verdadera sede del gobierno nacional fuera Sucre y el auge del estaño trasladó esta sede a La Paz.

Desde la Guerra del Pacífico se instauró la supremacía de la burguesía minera en el Estado, sin antagonismos con las oligarquías terratenientes, porque, como lo afirmaron después los ideólogos nacionalistas, el único interés económico de ambas en Bolivia era la mano de obra. **La tensión que provocó la Revolución Federal no fue tanto la antigua lucha por la hegemonía regional como la necesidad de que el Estado se adecue a las necesidades de la nueva clase dominante**, como en efecto ocurrió con el Estado liberal, en vigencia hasta la Revolución Nacional.

### **3. El Estado liberal (1899-1952)**

La derrota en la Guerra del Pacífico condujo a los bolivianos - en realidad a las clases que participaban en la política, una minoría urbana - a una toma de conciencia sobre la debilidad del Estado. Surgió entonces la ideología liberal, que correspondía fundamentalmente a los intereses de la nueva clase dominante: los capitalistas mineros. Los liberales atribuyeron la derrota del Pacífico a la "inepcia" natural de los indígenas. Su ideología era racista y la fundamentaban en la comparación de la realidad boliviana con lo acontecido en otras antiguas colonias, tanto británicas como ibéricas, que atrajeron inmigraciones masivas. Ante el atraso de Bolivia, los liberales proponían como "única solución" el ingreso de capitales extranjeros, la atracción de migrantes europeos y el transporte expedito de los minerales hacia los mercados mundiales.

No obstante, los grandes empresarios mineros del auge de la plata fueron conservadores. Les convenía que el gobierno central tuviera su sede en Sucre (a pesar de su lejanía de las corrientes del comercio mundial) y, si bien construyeron los primeros ferrocarriles para exportar sus minerales, no adecuaron el Estado a las necesidades del capitalismo emergente. Estos primeros empresarios capitalistas eran también latifundistas de vieja cepa y Sucre se había consolidado como su centro político.

En cambio los liberales se fortalecieron sobre todo con el desarrollo de la minería del estaño, que dio lugar al surgimiento de empresarios no latifundistas, y buscaban ante todo adecuar

---

<sup>13</sup> Esta etapa, y no toda la historia boliviana, puede ser caracterizada, como lo hace Roca, como una lucha entre regiones (ROCA 1980), que se puede interpretar como una lucha entre oligarquías regionales, por establecer su predominio.

el Estado a las nuevas exigencias económicas. Para lograrlo movilizaron contra Sucre a la población urbana del país con el señuelo del federalismo y a la población aymara con el de reconstituir el sistema autónomo de los ayllus (SAAVEDRA 19..., 144). Así lograron trasladar la sede de gobierno a la ciudad de La Paz. Aunque burlada, fue la primera vez que la población indígena incursionó de manera decisiva en la vida política nacional.

En su fase progresiva el Estado liberal logró sus objetivos. Se organizó el sistema financiero, se logró estabilizar la vida política de la nación (condición indispensable para el desarrollo del capitalismo) mediante la creación de un verdadero ejército nacional (hasta entonces inexistente) y los impuestos que dejó la explotación del estaño fueron aprovechados en gran parte para el desarrollo urbano (principalmente de la ciudad de La Paz).

Lograron el objetivo de conseguir el transporte expedito de los minerales hacia los centros de consumo mundial. Los empresarios bolivianos se asociaron con capitales extranjeros y finalmente se convirtieron ellos mismos en exportadores de capital y en capitalistas extranjeros. Lo único que no consiguieron fue atraer trabajadores europeos.

Como convenía al liberalismo, se suprimieron formalmente las condiciones económicas para votar y se las cambió por la de saber leer y escribir.<sup>14</sup> El gasto social se destinaba casi con exclusividad a las ciudades y deliberadamente se evitaba la educación de los campesinos, pues su ignorancia de la cultura criolla aseguraba su dominación. Esta condición permitió excluir totalmente a la población indígena.

Según la Constitución bolivariana los Prefectos de los departamentos debían ser designados por el Presidente pero propuestos por el Poder Electoral (que en este caso venían a ser los representantes de cada departamento). Sin embargo esta Constitución fue pronto modificada, se eliminó el Poder Electoral y los Prefectos eran nombrados directamente por el Presidente de turno. En 1903 se reglamentó la Ley de Organización Política del Estado de 1888 y se mantuvo la atribución del Presidente, prevista ya en 1831, de "proveer todos los empleos de la República que no esté reservados a otro poder", entre ellos, los de Prefecto<sup>15</sup>. Sin embargo, todos los agentes del gobierno central fuera de La Paz estaban subordinados a los correspondiente Prefectos.

En el Estado liberal existían dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. Legalmente ambos se constituían por voto calificado y se reconocía la autonomía municipal, pero subordinada. El gobierno central fue fortalecido, pero sus competencias se reducían a las de estado policía, administrador de las finanzas nacionales y, complementariamente con los municipios, al de gestor de los servicios públicos.

Como en el Estado colonial, las autonomías municipales coexistían con la estructura vertical del Gobierno central. Sin embargo ellas mismas seguían manteniendo una subordinación jerárquica entre sí: las ciudades capitales de departamento ejercían tuición sobre las

---

<sup>14</sup> El Dr. Remo de Di Natale nos indica que previamente hubo la siguiente evolución de las condiciones para votar: en la Constitución bolivariana los requisitos para votar eran saber leer y escribir, poseer algún empleo o industria o alguna ciencia o arte y no ser sirviente doméstico. A partir de la Constitución de Velasco (1839) se estableció como condición adicional tener una renta mínima. Desde la de Achá (1861) se redujo esa renta mínima y se incluyó a los propietarios de inmuebles.

<sup>15</sup> Según nos lo precisó el Dr. Remo Di Natale.

capitales de provincia y éstas sobre las de los cantones. Todo estaba organizado, en última instancia, para mantener controlados a los excluidos, es decir, a la población indígena.

Pero los excluidos ganaron su carta de ciudadanía, contra todos los prejuicios raciales, con el argumento de la sangre derramada en las arenas del Chaco. La contienda puso en evidencia el abismo existente entre la nación boliviana y las naciones oprimidas por ella (en terminología, adecuada para la pre-Revolución, de OVANDO SANZ). La idea de patria boliviana era totalmente ajena a la mentalidad de los soldados indígenas, para ellos la guerra fue un "castigo" (ARCE 1987), y sin embargo fueron el grueso de la tropa que sufrió las enormes privaciones que caracterizaron la campaña, combatieron y murieron por esa patria desconocida. Fue un bautismo de sangre.<sup>16</sup>

La guerra además tuvo la virtud de dejar al desnudo el grado de ineficiencia, de no correspondencia entre la organización y las necesidades, del Estado liberal y lo ajeno a la nación de la alianza de clases que lo sostenía. La historia de Bolivia entre la Guerra del Chaco y 1952 es la decadencia final de aquel Estado, enfrentado a un movimiento nacional cuyo objetivo histórico era incorporar a la nación a todos los bolivianos.

El partido que articuló a la nación en rebelión contra el Estado "feudal-burgués", el Movimiento Nacionalista Revolucionario, se gestó en la Guerra del Chaco, más particularmente en los campos de prisioneros del Paraguay. El núcleo fundador fue un grupo de intelectuales que buscó elementos para construir una ideología nacionalista en las grandes corrientes políticas de la época, tales como el nacional-socialismo y el marxismo-leninismo.

La ideología que permitió unificar a todos los descontentos fue una ideología profundamente liberal puesto que partía del reconocimiento básico de la igualdad y la libertad de todos los bolivianos, pero sobre todo fue nacionalista, ya que subordinaba los intereses y conflictos entre las clases al supremo interés nacional. Dicho núcleo, al interpretar correctamente el momento histórico fue el "imán" de los descontentos (MALLOY 1970) y finalmente se transformó en un verdadero movimiento nacional al que se plegaron militante y masivamente artesanos, empleados, profesionales liberales, comerciantes y, finalmente, los obreros.

#### ***4. La Revolución inconclusa (1952-...)***

La Revolución Nacional comenzó por donde debía: incorporó a la economía y a la sociedad a los indígenas reconociéndoles el derecho de propiedad y castigó a la burguesía antinacional expropiándole sus minas. Esto es lo fundamental y la demostración de que el proceso había llegado a una situación de total maduración fue lo pacífico de semejantes transformaciones, que entre otras cosas demostró el temperamento manso de los bolivianos, que convivieron sosegadamente después de haber derrotado al ejército del Estado liberal, precisamente durante los años en que ocurrieron esas transformaciones.

En lo que no acertaron los dirigentes de la Revolución fue en cómo transformar el Estado para adecuarlo a los profundos cambios que ocurrieron en la sociedad. Posiblemente porque

---

<sup>16</sup> Zavaleta escribió al respecto: "Lo inexplicable aquí (...) es la lealtad profunda y sin promesas hacia un final estatal antagónico, que expresa el horizonte profundo de la identidad: luchar por una identidad futura" (ZVALETA 1986, 250).



el movimiento político que logró esos cambios resultó ser en su etapa culminante más un conglomerado de fuerzas que un partido político (MALLOY 1970), el MNR vivió con la angustia permanente de mantener unidas las fuerzas revolucionarias y no desintegrar al Estado, pero los cambios que operó en éste fueron mínimos.

Por un lado se adoptó la medida, obvia, del voto universal. Por otro se permitió y estimuló la asociación de todos los trabajadores y se dio participación en el gobierno a la organización emergente: la Central Obrera Boliviana. Todo el impulso participativo de las masas de canalizó por la COB y el joven sindicalismo campesino.

Pro la organización misma del Estado no fue cambiada. Además del voto, sólo se permitió a las "grandes mayorías" el acceso al viejo Estado a través de la COB, sin transformarlo para incorporarlas en él. No sólo no se cambió la organización de ese viejo Estado sino que, en el afán de tratar de centralizar todo el poder en el mando revolucionario, se suprimió el funcionamiento democrático de los municipios, cerrando así los canales institucionales de participación constructiva a través de los cuales se habían expresado hasta entonces los intereses regionales (ROCA 1980, 239).

El MNR, y los gobiernos que lo siguieron, creyeron que para unificar políticamente a la Nación era necesario centralizar al máximo el poder, sin percatarse de que así mantenía un elemento fundamental del Estado colonial. El Decreto Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1972 consagra esa inercia: el Prefecto departamental pasa a depender del Ministro del Interior y sus funciones se reducen a las desconcentradas de este ministerio (pasando las demás a los respectivos ministerios). La descentralización administrativa se entiende como delegación de decisiones a funcionarios subalternos dentro de cada sector.

En los regímenes militares el Estado boliviano llegó a una situación de máxima centralización. Lo que le dio coherencia fue precisamente su estructura jerárquica militar, autoritaria, negación de la revolución democrática. Recuperado el sistema de elección del Presidente por el voto popular, esa estructura interna dejó de funcionar, desapareció el principio ordenador (la disciplina militar), como lo señala Bernardo Inch (INCH 1988, 2), y a partir de entonces "las normas no se cumplen, las instituciones están casi aisladas y los sistemas no funcionan". Es decir, sin un principio ordenador sustitutivo (de la ideología partidaria o la disciplina militar), la organización estatal pierde coherencia y tiende a desintegrarse.

Aquella visión militar del Estado ciertamente no corresponde a la democracia. Al no encontrar canales institucionales, el enorme impulso participativo desatado definitivamente en las fases pre-revolucionaria y revolucionaria, tiene que canalizarse de alguna manera y lo hace través de organizaciones paraestatales de carácter predominantemente reivindicativo. Como lo afirma Malloy (de quien nos hemos prestado el subtítulo de este punto), "hay que concluir que el MNR fracasó, cuando menos en parte, ya que destronó al viejo orden, pero ni él ni ninguna otra agrupación política pudo construir, hasta ahora, un orden nuevo" (MALLOY 1970, 424).

Por ello, la sociedad civil incorporada en la economía y en el derecho pero excluida de la política, ha encontrado su medio de protesta y de participación política "a la mala", en la COB (frente a la exclusión social) y en los comités cívicos (frente a la exclusión regional). El Estado nacionalista ha resultado ser un Estado asediado.

En síntesis, desde la fundación de la República el Estado ha sufrido sucesivas transformaciones, correspondientes a hegemonías económicas y sociales igualmente sucesivas, pero en lo que se refiere a su organización estructural, ésta no ha cambiado, es aún la organización colonial del Estado.

## ***5. La situación actual***

La estructura del Estado colonial aún perdura pero, según ya se ha afirmado, sobre una realidad socio-económica que la Revolución Nacional ha cambiado radicalmente. De golpe los hasta entonces excluidos pueden reivindicar los mismos derechos civiles y políticos, la función principal del aparato deja de ser la de oprimir a las naciones subyugadas y en cambio debe ser la de hacer posible el progreso económico y el bienestar de todos sobre la base del principio de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos.

El aparato estatal es continuamente rebasado por los requerimientos y, para enfrentar este problema (y para satisfacer a la clientela política), se ha multiplicado la burocracia ad infinitum, lo que más bien tiende a entorpecer la gestión pública. La inmensa mayoría de la población tiene muy poco o ningún acceso a las decisiones y finalmente el enorme e ineficiente aparato termina moviéndose sólo por presiones. Y un Estado que se mueve solamente por presiones termina siendo extremadamente inequitativo, como lo demuestra la actual distribución social y geográfica de los recursos públicos.

A la ineficiencia y la inequidad se ha sumado la dependencia. En efecto, ante la incapacidad de recaudar tributos suficientes para hacer frente a las presiones, los gobiernos del Estado contemporáneo han recurrido cada vez con más frecuencia a la ayuda extranjera, llamada eufemísticamente, cooperación internacional. Ciertamente el financiamiento internacional es útil y necesario para coadyuvar al desarrollo, la solidaridad internacional es necesaria en los casos de desgracia, pero en Bolivia se ha llegado al extremo: casi la totalidad de la inversión pública tiene que ser financiada con recursos externos y, más recientemente, estos son también imprescindibles para que el gobierno central pueda contar con personal profesional calificado.

Como los organismos internacionales y las agencias de los gobiernos amigos asignan los recursos que les han confiado en función de los objetivos de sus mandantes, lo que ocurre en la práctica es que algo tan vital para la orientación del desarrollo como la inversión pública no es definido en función de intereses nacionales sino de las prioridades, por lo demás legítimas, de los financiadores. La ineficiencia del viejo aparato colonial del Estado centralista, donde convergen todas las demandas de la sociedad civil, está generando no solamente inequidad sino también una creciente dependencia.

Finalmente, a la ineficiencia, la inequidad y la dependencia se suma la corrupción. Esta, que en alguna medida pudo haber existido siempre, ha encontrado un fértil caldo de cultivo en las presiones y el financiamiento externo fácil. Si el control social está resultando extremadamente difícil en democracia, lo fue aún más, por no decir prácticamente imposible, en los gobiernos autoritarios. Se calcula en cientos de millones de dólares las fortunas acumuladas por altos funcionarios, principalmente las de aquellos que percibieron "comisiones" por aprobar o facilitar la aprobación de proyectos inflados, inservibles o menos útiles para el país. En estas condiciones este Estado se ha vuelto una fácil presa para el poder económico creciente del narcotráfico y esto compromete la existencia misma de la Nación.

Los partidos políticos no interpretan ni movilizan a la sociedad civil: obreros, empresarios, regiones, prefieren el contacto directo con el Ejecutivo. Emerge una política patrimonial, que consiste en que desde el gobierno se otorgue el control de pedazos del Estado (MALLOY 1989). En democracia, hasta ahora los partidos han desempeñado un papel bastante pobre: su principal función ha consistido en llevar adelante las campañas electorales y luego manipular el voto para lograr mejores resultados electorales. Todo se decide en la cúpula, incluso las representaciones regionales.

Las elecciones se reducen a votar por un sólo hombre, el candidato a Presidente, y todos los acompañantes resultarán beneficiados en la medida en que contribuyan a fetichizar la imagen de ese hombre. Hay una debilidad orgánica en los partidos, ellos no son más que una fracción alrededor de un presidenciable que podrá luego distribuir parcelas de poder (MALLOY 1989). El centralismo ha llegado al extremo de concentrar prácticamente todo el poder en una sola persona y en cada elección el país se juega su destino durante los siguientes cuatro años.

La impotencia de la sociedad civil ante la ineficiencia, la inequidad, la corrupción y la dependencia de los aparatos estatales pone de manifiesto el carácter excluyente del Estado actual. En lo nacional la participación se reduce a depositar un voto cada cuatro años para elegir un gobierno central, estructural y funcionalmente cada vez más obsoleto e ineficiente. Los parlamentarios representan casi exclusivamente a los partidos y sólo excepcionalmente a los departamentos, donde tampoco existe una institucionalidad democrática representativa.

El papel de los parlamentarios que son miembros de los partidos en el Ejecutivo se reduce, en la mayor parte de los casos, a aprobar las iniciativas de éste y el de aquellos de los partidos de oposición, a reprobárselas. El Legislativo representa para el Presidente una cuestión de vida o muerte: o la mayoría está con él y lo sostiene o la mayoría está contra él y lo destruye, pero fuera de esta atribución prácticamente carece de iniciativa.

En lo local, se ha restablecido recientemente el funcionamiento democrático del municipio pero su jurisdicción excluye aún a la población rural, legalmente se mantiene la subordinación jerárquica entre los centros urbanos y la legislación tributaria en vigencia acentúa las desigualdades entre municipios. La estructura del Estado sigue siendo un sistema jerarquizado de ciudades que excluye a la región, a la provincia y al campesinado, estructura que no corresponde en absoluto a las nuevas necesidades de la sociedad civil.

La explicación de esta situación es que la Revolución Nacional ha logrado la incorporación de todos los bolivianos a la economía y a la sociedad pero el Estado no ha sido transformado en correspondencia. En eso consiste fundamentalmente la actual crisis del Estado y por eso la Revolución Nacional es una revolución inconclusa.

## **6.¿Qué hacer?**

Cambiar el carácter excluyente de la estructura actual del Estado es una necesidad histórica. Para vislumbrar en qué sentido actuar es necesario preguntarse, en primer lugar, qué etapa histórica se ha inaugurado con la Revolución Nacional, a la cual debe adaptarse el Estado. **El sentido profundo de esa transformación fue eliminar las trabas para el desarrollo del capitalismo y el de la transformación del Estado debe ser abrir las puertas a la democracia civil y política**, puesto que el Estado obsoleto se ha convertido en un freno para ese desarrollo. Pero ese no es el único objetivo.

Ya en 1974 sosteníamos que el imperialismo es ante todo una política, que surge espontáneamente de las naciones que alcanzan un mayor desarrollo relativo y que la única manera de hacerle frente por parte de los países afectados es oponerle su autodeterminación, que también es política (FINOT I. 1974, 51).

Ahora bien, de la misma manera que el imperialismo está determinado, en última instancia, por la economía, la autodeterminación política también lo está, y en estos casos el rol del Estado debe ser facilitar, estimular el desarrollo del capitalismo endógeno pero también aminorar los excesos de éste mediante la solidaridad y los del imperialismo, representando a la nación como un todo para preservar los intereses colectivos.

Es un error creer que es posible aplicar al capitalismo incipiente las mismas reglas que al capitalismo en expansión. O, peor aún, sostener que la única forma de expandir el capitalismo es aplicar fórmulas tan simples que en los propios países desarrollados han sido abandonadas hace tiempo, como librar todo a las fuerzas del mercado, incluso la satisfacción de las necesidades básicas y los monopolios.

Si en aquellos países el Estado ha llegado a desempeñar un rol importantísimo en aspectos económicos y sobre todo sociales, con mucha más razón el Estado boliviano debe asumir no sólo ese rol, que en la actualidad está estructuralmente imposibilitado de cumplir, sino uno adicional: el de defender los intereses nacionales frente a las políticas imperialistas y sus efectos internos. Es decir, ser instrumento de solidaridad y de autodeterminación. Y para ello debe ser ante todo un Estado democrático, participativo, autosuficiente y eficiente.

Y en Bolivia muchas de las formas fundamentales de organización y los hábitos de funcionamiento de un Estado con estas características ya existen en las organizaciones de base de carácter constructivo y en la experiencia acumulada por la sociedad en su conjunto.

Un último interrogante sería cuál es la clase portadora del nuevo Estado. Algunos afirman que la Revolución Nacional no fue capitalista porque no la hicieron los capitalistas de ese entonces. La experiencia histórica boliviana, y posiblemente mundial, muestra que las grandes transformaciones las hacen siempre fracciones subordinadas cuyas aspiraciones vitales se ven frenadas por entes externos. No fueron los grandes latifundistas los que hicieron la Guerra de la Independencia sino un bloque social donde la ideología dominante era la de los terratenientes criollos. Tampoco los grandes mineros de la plata hicieron la Revolución Federal sino, nuevamente, un bloque social donde la ideología dominante llegó a ser la de aquellos empresarios mineros que, aunque de menor envergadura, estaban liberados del lastre feudal.

De manera similar, en el bloque social que hizo la Revolución Nacional, dentro una ideología aglutinadora nacionalista predominaron los intereses de lo que el MNR llamó "la clase media": una mezcla de profesionales independientes, empleados, comerciantes, artesanos y pequeños empresarios cuya aspiración profunda era transformarse en verdaderos empresarios y veían frustrados sus esfuerzos por la oligarquía en el poder. Por ello el nuevo Estado debe fundarse en la consolidación de la propiedad privada de quienes han accedido a ella con las transformaciones revolucionarias (limitada sólo por el interés común) y la integración de la nueva sociedad.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Susana Donoso realizó un estudio pionero en el que relata cómo un antiguo barrio de inmigrantes campesinos, organizado en una junta vecinal tuvo que librar una larga lucha primero, para consolidar su derecho

## II. LA DEMOCRACIA INFORMAL

Contrasta el carácter excluyente y poco participativo del Estado boliviano con el comportamiento profundamente democrático, participativo y solidario de la sociedad civil ante la necesidad de organizarse frente o al margen del Estado. Entre las organizaciones populares más importantes en los últimos tiempos, están aquellas, de carácter reivindicativo, que se han destacado por su influencia en la política nacional por las causas ya mencionadas. Ellas son, principalmente, la Central Obrera Boliviana y los comités cívicos regionales.

Pero por otro lado existen otras, de carácter predominantemente constructivo, cuya influencia política es mucho menor, pero que canalizan la participación de la población hacia la solución directa de sus problemas. Esta ha encontrado la manera de resolver sus problemas más apremiantes mediante las tradiciones democráticas comunitarias: la comunidad campesina (en gran parte transformada en "sindicato") en el campo y su versión urbana, la junta de vecinos.

En lo local, hoy en día, lo fundamental de la iniciativa, la gestión y hasta los recursos para resolver los problemas locales de la inmensa mayoría de los bolivianos en materia de riego, saneamiento ambiental, vialidad, educación, recreación, etc., es obra de estas organizaciones de base mientras el Estado (en las grandes ciudades la Municipalidad y en el campo las Corporaciones de Desarrollo) tiene aquí un rol complementario (cuando tiene alguno) y atiende sólo algo de aquello que por dimensión o ámbito trasciende las posibilidades de la comunidad local.

El "sindicato" rural y la junta de vecinos son hoy las organizaciones de base gestoras de la vida comunitaria (construcción de infraestructura, ayuda a los más necesitados, deportes, fiestas...), **al margen del Estado**. Actualmente casi todo boliviano pertenece a una de estas dos organizaciones democráticas y es su forma habitual de participar y resolver los problemas locales más urgentes, siguiendo para ello normas tradicionales muy similares en ambos casos.

No solamente las organizaciones mencionadas sino un sinnúmero de otras organizaciones no gubernamentales, que funcionan democráticamente, demuestran el arraigo de estos hábitos en la población boliviana. Por su relevancia para la propuesta que se planteará, en este punto se analizará brevemente, las funciones, la organización y el funcionamiento, primero, de las dos organizaciones de carácter reivindicativo más importantes: la Central Obrera Boliviana y el Comité Cívico Pro Santa Cruz y, a continuación, de las organizaciones extraestatales de base más importantes: la comunidad campesina y la junta de vecinos. En el caso del Comité Pro Santa Cruz, por su relevancia para los fines de este trabajo, se tocará también algunos aspectos históricos.

Antes de entrar en el tema, cabe señalar la escasez de estudios disponibles sobre el funcionamiento democrático de estas instituciones paraestatales. Pese a que, como la

---

de propiedad en las haciendas de Ch'ijini y Primer Kollana, y luego para ser admitido en la ciudad de La Paz el año 1941. La tesis del trabajo es que ese barrio se ha convertido ahora en el centro comercial de la ciudad (DONOSO 1980). Anualmente el barrio en mención celebra su ingreso a la ciudad criolla con la grandiosa entrada del Señor del Gran Poder.

cultura, es uno de los recursos sociales más ricos con que cuenta el país, el comportamiento casi instintivamente democrático de los bolivianos ha sido poco estudiado, seguramente porque parece algo tan natural como el medio geográfico.

## **1. Las organizaciones reivindicativas**

### **1.1 La Central Obrera Boliviana**

#### *a) Características y funciones*

Confirmando la advertencia que se acaba de hacer, la literatura sobre la organización y funcionamiento internos del movimiento obrero no es abundante. Como afirma Lazarte, "la democracia obrera en Bolivia es primero una práctica que, si bien no ha sido conceptualizada, existe bajo la forma de reglas implícitas que están en la base de la organización del movimiento obrero, y cuya observancia por todos los actores es la condición básica de la marcha democrática interna de sus instituciones" (LAZARTE 84, 116). Prácticamente sólo se puede contar con la observación directa y con los trabajos del autor citado (LAZARTE 1984 y LAZARTE 1988), complementados con la información que el mismo nos brindó.

A diferencia de otras centrales obreras en el mundo, la COB no fue creada por un partido. Fue la organización que se dieron a sí mismos los obreros, que organizados ya sectorialmente, habían ingresado masivamente al movimiento nacional que hizo posible la Revolución, aunque manteniendo su "independencia de clase". Puesto que en el movimiento obrero actuaban varios partidos, la COB fue resultado de una convergencia pluripartidaria, donde el ala obrera del MNR, que mantuvo una relativa independencia de su partido, era mayoritaria pero no única.

Otra característica importante de la COB fue que rebasó desde un principio su rol fundamental de luchar por mejorar las condiciones de vida de sus afiliados. También era la expresión política del peso adquirido por el movimiento obrero (LAZARTE 1984, 117-118) y se convirtió en el instrumento favorito de participación de las masas que ingresaron a la política con la Revolución. **Los hasta entonces excluidos se incorporaron masivamente a esta organización pluralista paralela al Estado, democrática y participativa, que por esta misma razón tenía ya un tipo de poder cualitativamente diferente al de aquél y que en su cúspide accedía directamente al gobierno totalmente centralizado.** A diferencia de la participación en el partido de gobierno, en el que prevalecía el caudillismo, en la democracia de la COB - en términos de Lazarte - "el nuevo actor pueblo se encontraba mejor" (LAZARTE 1988, 186).

Fundada en 1952 por cinco sectores "proletarios" y sólo dos de los "sectores medios", en 1954 la integraban ya diez sectores proletarios y once de clase media. En la actualidad pertenecen a la COB ocho sectores proletarios y veinticinco de sectores medios (LAZARTE 1988, 185). Con la finalidad de mantener la hegemonía obrera (en correspondencia a la ideología con que fue creada), se dio mayor representación a este sector y dentro de él, a los mineros, según se verá en el punto siguiente.

Desde sus inicios (1954) la COB se había planteado "unificar el movimiento obrero, campesinos y clase media" y en congresos posteriores este concepto se amplió al de "otros sectores oprimidos" (LAZARTE 1988, 186), con el objetivo de organizar a todos los

"oprimidos" bajo la hegemonía obrera. Pese a que durante los primeros gobiernos del MNR pertenecían a ese partido la mayoría de los dirigentes de la COB, éstos no actuaron solamente como su "ala obrera", sino que el principio adoptado de "mantener la independencia de clase" frente a los partidos (incluido el de gobierno) y de ser una organización "suprapartidaria", permitió a la organización en mención actuar también como un frente de partidos políticos de izquierda (incluida esta tendencia del MNR), con una ideología revolucionaria que permitió conducir al movimiento gradual, y crecientemente hasta 1985, primero a oponerse y luego a enfrentar al Estado.

### *b) Organización*

La COB es una organización nacional de estructura corporativa a la que pertenecen todos los sindicatos. Por Ley, en cada unidad de trabajo no puede haber más de un sindicato y no hay forma individual de afiliación (LAZARTE 1988, 193). La integran 39 organizaciones sindicales nacionales, la mayor parte no obreras, que agrupan teóricamente entre un 65 y 70% de la población económicamente activa. En la base se encuentran los sindicatos y luego las federaciones locales o departamentales de cada rama.

Todas estas federaciones locales o departamentales son coordinadas regionalmente por las Centrales Obreras Departamentales y a la vez hacen parte de organizaciones nacionales sectoriales (federaciones nacionales o confederaciones). Finalmente, en la cúspide de esta pirámide se encuentra el Comité Ejecutivo Nacional y en ese punto se inicia **una pirámide invertida que es la estructura que permite el funcionamiento de la Central Obrera Boliviana, según se verá a continuación.**

El Comité Ejecutivo toma decisiones solamente respecto a asuntos rutinarios. Por encima del Comité Ejecutivo como tal se encuentra la Reunión Ampliada, luego el Ampliado Nacional (ambos son convocados por el Comité Ejecutivo cuando éste lo considera necesario) y finalmente el Congreso Nacional, ordinario ( que debería ser convocado cada dos años) o extraordinario.

En la Reunión Ampliada participan, además de los miembros del Comité Ejecutivo, los dirigentes de las organizaciones sectoriales "más representativas", mientras que en el Ampliado Nacional participan 130 dirigentes, representando a todas las organizaciones miembros de la COB (LAZARTE 1988, 206-207).

Los delegados al Congreso, a su vez, son designados través de ampliados o incluso congresos de las organizaciones sectoriales, congresos que, a su vez, por lo general son integrados tanto por los dirigentes en ejercicio como por delegados elegidos desde la base. Sólo en el caso de los mineros todos los delegados a sus congresos son elegidos desde la base, en un número proporcional al de trabajadores de cada empresa.

El Congreso y el Comité Ejecutivo están constituidos en un 59% por representantes de las organizaciones obreras (el 19% del total corresponde a los mineros), en un 22% por representantes de "clase media" (trabajadores intelectuales y estudiantes) y en un 13% por representantes de los campesinos (LAZARTE 88, 198). Se estima que estos últimos constituyen el 46% de la población económicamente activa (PEA) mientras los obreros mineros no llegan actualmente al 2% y los obreros en general representan un 17%. Esta estructura corresponde al propósito de asegurar la hegemonía obrera y dentro de ésta la de los mineros, considerados desde un comienzo la "vanguardia" del movimiento (LAZARTE 1988, 199).

### *c) Funcionamiento*

La elección de los miembros del Comité Ejecutivo se efectúa en los Congresos ordinarios y es nominal (por ternas) y no por listas, lo que facilita el relevo. Cada puesto está asignado a una organización. Hasta el Tercer Congreso (1962) las organizaciones nacionales designaban o presentaban ternas para los cargos del Comité Ejecutivo que les correspondían. Desde entonces los candidatos a cada cargo son propuestos por los partidos (salvo en el caso de los mineros, donde se conserva la forma anterior de elección), pero no deben ser cuestionados por sus organizaciones. Es más, si un dirigente es propuesto por la totalidad de los miembros de su sector, esta decisión también es respetada por los partidos, de lo contrario se procede a la votación, cargo por cargo. Ya en ejercicio de sus funciones, el Comité Ejecutivo puede solicitar el reemplazo de los dirigentes ausentistas a sus sectores de origen, a lo que generalmente las organizaciones sectoriales nacionales acceden. En general la revocabilidad y sustitución del mandato tienen plena vigencia en toda la organización sindical.

El único dirigente del Comité Ejecutivo cuyo nombramiento en un principio debía ser consultado con las bases (en las asambleas sindicales) era el de Secretario General, lo que le dio "una autoridad casi intocable". Después éste también fue un cargo decidido directamente por el Congreso (LAZARTE 1988, 210-211).

Después de cada Congreso, una vez conformado el Comité Ejecutivo y adoptada la "tesis política" que se supone guiará al movimiento hasta el próximo Congreso, en la COB se practica una democracia "potencialmente consensual". La principal actividad de la organización consiste en elaborar pliegos petitorios, por agregación, sobre la base de las demandas de sus sectores integrantes, o a iniciativa del propio Comité Ejecutivo, y decidir las acciones de presión para lograrlas. Siendo la solidaridad un principio básico del movimiento, toda la organización hace suyas las demandas sectoriales, pero de alguna manera el orden en que son presentadas en los "pliegos" refleja las prioridades.

Las demandas pueden ser de carácter estrictamente sindical o "políticas, no sólo porque se oponen al Estado sino porque se busca que tal oposición sea la de un movimiento unitario globalizado (...) y de alcance nacional"... tales como las demandas de "control obrero, nacionalización del petróleo, cogestión obrera, plan de emergencia, salario mínimo, etc." (LAZARTE 1988, 213). Salvo en los casos de las demandas "políticas", las salariales siempre aparecen en primer lugar, como corresponde a una organización donde los asalariados tienen hegemonía estructural.

La COB también interviene en asuntos puntuales exclusivamente sectoriales para apoyar demandas que de lo contrario no serían atendidas. El Comité Ejecutivo despacha principalmente este tipo de asuntos. En cambio para elaborar los pliegos petitorios y determinar las acciones que serán emprendidas para buscar el éxito de las peticiones (especialmente para decidir huelgas), convoca primero a Reunión Ampliada y luego a Ampliado Nacional.

La organización es lo contrario de verticalista pues cuanto más amplia es la participación, mayor es el poder y "mientras más alto es el nivel, mayor es su representatividad" (LAZARTE 1988, 207). En estas reuniones no es necesario apelar al voto pues generalmente, mediante discusiones prolongadas, se llega a decisiones por consenso, lo que canaliza y absorbe los conflictos internos (LAZARTE 84, 122) y compromete, con mayor fuerza moral que una votación, a todos los participantes.



Existe sin embargo una contradicción estructural entre la composición del Congreso, donde se asegura la mayoría obrera pero no se adopta decisiones, y la del Ampliado (máxima instancia ejecutiva), que adopta las decisiones sobre acciones a emprender y donde todas las organizaciones están casi igualitariamente representadas. De esta manera, recientemente en los ampliados de la COB han tendido a prevalecer las posiciones de las organizaciones no obreras, que son mayoritarias, pero, por esta misma razón, importantes organizaciones obreras están dejando de participar en los ampliados y con frecuencia las decisiones de éstos son desacatadas por las organizaciones que no están de acuerdo con ellas.

Lo que se intenta rescatar, sin embargo, para los fines de este trabajo, es la experiencia democrática del movimiento obrero boliviano en sus años de mayor vigor. Según el autor ya varias veces citado, ella se caracterizó por la participación efectiva, el control y la alternabilidad. Esto reforzaba la estructura unitaria y plural y la autodisciplina." (LAZARTE 84, 123-124). A estas características positivas contribuían efectivamente la búsqueda del consenso, la revocabilidad del mandato y la elección nominal.

## **1.2 El Comité Pro Santa Cruz**

Como es sabido, el comité cívico que encabeza el movimiento regional, y hasta ahora el más activo es el Comité Pro Santa Cruz, a cuya organización y funcionamiento se dedicará este punto, asumiendo que los demás comités cívicos tienen características muy similares. Como ya se adelantó, por la importancia de esta institución, al estar encabezando el movimiento regional hacia la descentralización del Estado, en este caso el análisis no se reduce a su organización y funcionamiento, sino que se añade una breve historia y se reseña en particular los aspectos referentes a las regalías por explotación de hidrocarburos. La información para desarrollar este punto, y particularmente la referida al funcionamiento del Comité, fue obtenida mediante entrevista a su ex Presidente más reciente, Carlos Dabdoub.

### *a) Breve historia del Comité Pro Santa Cruz*

Se fundó el 30 de octubre de 1950 a iniciativa de la Federación Universitaria Local. Desde sus orígenes fue una organización "elitista" (ROCA 1980, 239). Su primer Presidente fue el terrateniente Ramón Darío Gutiérrez y su principal objetivo práctico fue lograr que el gobierno central atendiera a las necesidades de la ciudad capital.

Durante el primer régimen del MNR la población de Santa Cruz se dividió entre los seguidores de Luis Sandoval Morón, del partido de gobierno, que dirigió las ocupaciones de tierras en propiedades rústicas alrededor de la ciudad, y los propietarios de esas tierras, que se agruparon alrededor del Comité para hacer frente a las aquellas acciones, que estaban respaldadas por el gobierno centralista del MNR.

En 1956 se aprobó un nuevo Código del Petróleo (el Código Davenport) donde no se señalaba que el 11% de regalías correspondía a Santa Cruz sino "al Estado" y el movimiento cívico cruceño se reactivó y se radicalizó bajo la conducción del entonces Presidente del Comité, Melchor Pinto Parada, y enfrentó del Gobierno central encarnado en el MNR. Finalmente, mediante una ley interpretativa, se logró que se reconociera el derecho reivindicado por Santa Cruz, que se calculara el total de regalías devengadas y que ellas comenzaran a hacerse efectivas. El liderazgo se definió en favor del Comité gracias a que obtuvo el pago de las regalías. Estos recursos fueron destinados a la construcción de infraestructura urbana en la ciudad de Santa Cruz.

Durante los gobiernos autoritarios el comité logró su mayor fuerza,<sup>18</sup> por un lado tenía una gran convocatoria y por otro era el único interlocutor sobre los temas regionales. Esta experiencia posiblemente llevó al régimen de García Mesa a concebir un nuevo Estado donde los partidos podrían ser reemplazados por los comités y propuso en Santa Cruz la creación de un comité de comités en vez del Parlamento. En el Comité se interpretó que el propósito era centralizar los comités cívicos regionales, se midió el temerario intento de utilizarlo para acabar con la institucionalidad republicana y la propuesta fue rechazada al extremo que se obligó a renunciar al Prefecto, ex-Presidente del Comité y hombre de confianza de Bánzer en el pasado.

Ese incidente fue decisivo para que al comenzar el decenio de los 80, en vista de la inestabilidad política que suscitaban las dictaduras, el Comité, siempre baluarte de la oligarquía cruceña y que apoyó en muchas oportunidades las iniciativas del gobierno de Bánzer, se sumara al proceso democrático. En los primeros años de los 80 "la lucha por la democracia acabó por democratizar a los comités cívicos, que tratan de incorporar a los sectores obreros y de ampliar su base social" (LASERNA 1984, 188).

El 10 de julio de 1982 el Comité Pro Santa Cruz declaró un ultimátum de 10 días al gobierno de Torrelio para que convocara al Parlamento y dimitiera. Poco después convocó al primer congreso de comités en Sucre, el cual respaldó las iniciativas cruceñas: inmediato retorno al sistema democrático y, por primera vez, descentralización administrativa. Desde entonces el Comité se proyecta con reivindicaciones e iniciativas de alcance nacional.

Hasta ese momento el Comité había sido visto por las organizaciones populares como un reducto de la burguesía agroindustrial, en rivalidad con la paceña. En vista de su posición en favor de la democratización se incorporaron sectores hasta entonces automarginados: la Central Obrera Departamental, la Federación Universitaria Local y los maestros.

El MIR se planteó el Comité como objetivo y su candidato Percy Fernández triunfó. "Por primera vez una corriente democrática lograba el control de esa poderosa institución cívica. Y lo hizo desde dentro, incorporándose a la lucha electoral (...) Fue un proceso intenso y difícil, sin duda, pues el bloque democrático (...) ganó por escasamente cuatro votos" (CAPOBIANCO 1984, 178).

Durante la gestión Fernández (1983-1984) se discutió la primera propuesta de descentralización. La ADN proponía que el Comité asumiera las funciones de órgano de asesoramiento y control del gobierno regional mientras que el MIR postulaba la creación de una asamblea integrada por representantes de todas las provincias, posición que triunfó. De haberse aprobado la posición de la ADN el Comité habría resultado proponiendo incorporar al Estado una estructura corporativa. En cambio se impuso la posición más democrática. Esta actitud es altamente representativa del grado de madurez alcanzado por el movimiento regional boliviano, encabezado por Santa Cruz.

---

18. Según Laserna los comités cívicos cumplieron las siguientes funciones durante el régimen de Bánzer: ser "mecanismos de disolución de conflictos sociales" al postular a la región "como un arco de identidades superclasistas"; "operadores de legitimidad del autoritarismo" al fungir como "órganos de fiscalización y control, frente al carácter excluyente del sistema de decisiones, y otorgarle legitimidad al "plantear los conflictos regionales de la misma manera que el gobierno planteaba los nacionales(:) por encima de "sectarismos partidistas o sectarismos clasistas" (LASERNA 1984, 185).

Durante la gestión Dabdoub (1986-1988) fueron incorporados al Directorio los presidentes de los comités cívicos provinciales. En palabras de Dabdoub, "las provincias se nos estaban yendo" debido al predominio de los intereses de la ciudad capital. El rol de la empresa privada y los terratenientes tendió a reducirse (por ejemplo en diciembre de 1986 se realizó un paro a pesar de la posición inicial en contra por parte de la empresa privada). A criterio de Dabdoub este proceso aún no ha concluido, el número de representantes de cada una de las organizaciones miembros del Comité "debería ser proporcional a la población representada".

Una segunda característica importante de esa gestión es su posición radical frente al narcotráfico (COMITE...1988, 43), que resultó fortalecida con el asesinato de Noel Kempf Mercado y que ha hecho que en la actualidad esa actividad sea socialmente condenada y sancionada.

El principal objetivo de esa gestión fue impulsar nacionalmente la consigna de descentralización y ampliarla a la de reforma del Estado. Con este fin fue convocado el Tercer Congreso Nacional de Comités Cívicos (Cochabamba, agosto de 1986), que logró un compromiso (incumplido) del gobierno de entonces para que en ese año se sancionara una Ley de descentralización administrativa y de creación de los gobiernos regionales. El movimiento regional presionó permanentemente al gobierno central para que cumpliera su compromiso y finalmente logró que los tres candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de mayo de 1989 se comprometieran a hacer de la descentralización una realidad en caso de ser investidos en el cargo.

## *b) Conflictos por las regalías*

### *b.1) Conflicto con el Beni*

El 15 de julio de 1938 el Presidente Busch promulgó una Ley por la que un impuesto del 11% que debían pagar las empresas a las que se adjudicara concesiones para la explotación de hidrocarburos en Santa Cruz, se transformara en "regalías" para ese departamento. El proyecto había sido enviado al Legislativo por iniciativa de Dionisio Foyani, primer Presidente de YPFB (Toro, 1935) y entonces Ministro de Minas y Petróleo.

La bancada beniana apoyó la iniciativa, cuyo objetivo era la integración y el desarrollo del Oriente boliviano, luego de un "pacto de caballeros" por el cual del 11% a aprobarse, 8 corresponderían a Santa Cruz y 3 serían destinados a la integración entre los dos departamentos. El pacto se transformó en Ley el 22 de septiembre del mismo año.

Las regalías empezaron a ser pagadas recién a partir de 1960. En virtud de esa Ley, desde ese año hasta 1974 el Estado sólo reconoció el 8% a Santa Cruz. En 1974 hubo un segundo pacto, ratificado por D.S. 11046 y 11538, según el cual el 11% debía ser pagado íntegramente a la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz y ésta a su vez debía construir la carretera Santa Cruz-Trinidad.

### *b.2) Conflictos con las provincias*

En vista de que durante un primer período las regalías fueron utilizadas casi íntegramente para el desarrollo urbano de la ciudad de Santa Cruz, las provincias donde se encuentran los yacimientos petrolíferos han reivindicado su derecho a percibir una parte constante de las mismas. El caso más destacado es el de Cordillera, una de las más pobres, donde están los

campos petroleros de Camiri. En el gobierno de Lidia Gueiler esta provincia consiguió que el 11% de las regalías originadas en hidrocarburos extraídos de la provincia, junto con un valor igual descontado de las regalías nacionales, fuera destinado obligatoriamente a obras en Cordillera. Actualmente otras provincias, también productoras de hidrocarburos, están persiguiendo ese objetivo.

La localización de los yacimientos ha dado lugar a un conflicto entre las provincias donde ellos están situados y la Corporación de Desarrollo (donde predomina el Comité, es decir, la ciudad de Santa Cruz) similar al que existe entre Santa Cruz y el Gobierno central: la reivindicación fue primero lograr una participación constante en las regalías y ahora es que su pago se haga efectivo.

El conflicto por la distribución de las regalías, entre la ciudad de Santa Cruz y las provincias, incluida la provincia Andrés Bañez (donde se encuentra la ciudad), se canaliza a través de los comités de éstas. Estos comités, organizados cada uno en forma similar al Comité Pro Santa Cruz, están agrupados y eligen un Presidente que ha llegado a disputar al Presidente del Comité Pro Santa Cruz el liderazgo departamental. (Esto fue parcialmente neutralizado y los comités subordinados con su incorporación al Directorio del Comité Pro Santa Cruz).

### *c) Organización y funcionamiento*

El Comité Pro Santa Cruz es una organización corporativa, cuyos miembros son las entidades cívicas de la capital del departamento y sus provincias, y las "entidades culturales, sociales, gremiales, laborales, profesionales, empresariales, mutuales, campesinas, cooperativas, estudiantiles y deportivas" (COMITE ... 1988, 335) con sede en la ciudad capital.

Su directorio está integrado por un Presidente, dos Vicepresidentes, quince directores, que representan a las entidades con sede en la capital, y los Presidentes de los comités cívicos de las 14 provincias.

Cada uno de los directores representa a las siguientes entidades: 1º cívicas femeninas, 2º estudiantiles y juveniles, 3º de profesionales universitarios, 4º empresariales, 5º agropecuarias, 6º de transportistas, 7º de profesionales medios, 8º de trabajadores a sueldo, 9º de campesinos, 10º gremiales, 11º mutuales, de excombatientes y militares, 12º sociales, de servicio a la comunidad y deportivas, 13º educativas y culturales, 14º cooperativas y 15º vecinales.

El directorio (que es propiamente el comité) se reúne ordinariamente una vez por semana y no es necesaria la presencia de los presidentes de comités de provincias para hacer quórum.

Tiene casi todos los poderes de decisión y sus miembros "no actúan en función de delegados del grupo que los hubiera elegido ni de la institución a que pertenecen, sino como representantes de todas las fuerzas vivas del departamento". (COMITE... 1988, 338)

Existe también un Consejo de Coordinación Departamental, integrado por dos representantes de cada comité provincial, que se reúne ordinariamente cada tres meses, presidido por el Presidente y los Vicepresidentes del Comité Pro Santa Cruz, pero sus decisiones deben ser refrendadas por el Directorio.

Finalmente, como autoridad suprema, está la Asamblea de la Cruceñidad, constituida por seis delegados de cada grupo de entidades representado en el Directorio, por el Presidente

y dos delegados de cada comité provincial afiliado, por el directorio en ejercicio y por los ex Presidentes del Comité. Se reúne ordinariamente una vez al año y su principal función es elegir o ratificar al Presidente y a los dos Vicepresidentes. El Directorio también puede reunir a la Asamblea con carácter extraordinario para consultarle asuntos de especial importancia.

**Todos los cargos son ad honorem. Se los considera un servicio al departamento y una obligación el aceptarlos.** La retribución es el prestigio y el reconocimiento moral. La directiva generalmente es elegida por consenso, después de un largo proceso de consultas entre las principales instituciones, pero, según ya se ha mencionado, en ocasiones su nombramiento se define por mayoría.

#### *d) Proceso de toma de decisiones*

El Comité es una institución cuyo objetivo práctico fundamental es reivindicar los intereses de la región frente al gobierno central y su principal método de lucha es la presión (ROCA 1980, 241).

Según la importancia del asunto, las decisiones son adoptadas, en orden ascendente, por uno de los Vicepresidentes (uno de ellos se ocupa en primera instancia de los asuntos provinciales), por el Presidente, por el Directorio (que se reúne semanalmente) o por la Asamblea de la Cruceñidad. (Algo similar a la pirámide invertida de la COB).

Las iniciativas sobre acciones a realizar provienen generalmente del Presidente (que es miembro del directorio de CORDECRUZ y por lo tanto está enterado de los ingresos y ejecución presupuestaria de los recursos del departamento) o de alguna de las instituciones representadas, en un proceso de abajo hacia arriba. Los representantes de cada grupo generalmente pertenecen a la institución más importante del mismo (la Cámara de Agricultores del Oriente o CAO, la Federación de Transportistas...) y son los portavoces directos de esa institución pero, por supuesto, si alguna otra del grupo tiene algún reclamo o reivindicación también lo canaliza a través del representante del grupo, en ambos casos normalmente sin consulta a los demás representantes de las otras organizaciones.

El Directorio reúne a la Asamblea de la Cruceñidad cuando se debe considerar una decisión de importancia extraordinaria, por ejemplo, un paro departamental (para inmovilizar a todo el departamento), el acuerdo con el Beni o las acciones a tomar a raíz del asesinato de Noel Kempf Mercado. Sólo en el caso del acuerdo con el Beni, se pidió a los directores que, antes de participar en la Asamblea, consultaran con las organizaciones que representaban

No todo lo que hace el Comité cuenta con la aprobación de toda la población pero los paros son exitosos porque los empresarios pagan por el día no trabajado. Sin embargo muchos no toda la población acepta al Comité, por considerar que reivindica los intereses de unos (principalmente de los empresarios) y no de otros.

## **2. Organizaciones constructivas**

### **2.1 La comunidad campesina**

Dado que el actual Estado centralista casi no llega hasta el ámbito rural, la población de éste encuentra en las tradicionales formas de organización democrática su propia organización estatal. En asamblea de jefes de familia son discutidos los problemas de la comunidad, se planifica su solución y se evalúa las acciones emprendidas. La coordinación y dirección de la

ejecución de lo decidido se confía a dirigentes democráticamente elegidos y con mandato revocable. En el campo, el apoyo del Estado, si es que existe, llega sólo en forma complementaria al esfuerzo de las comunidades: el ítem para el maestro en la escuela construida, la calamina para la posta...

El concepto de comunidad campesina que se emplea aquí comprende a las comunidades originarias y a los "sindicatos" campesinos, ya que en la actualidad ambas formas son muy similares y prácticamente idénticas en lo fundamental.

Los sindicatos de campesinos, como forma de organización frente a los patrones terratenientes jugaron un rol muy importante en el desencadenamiento<sup>19</sup> y la rápida y pacífica Reforma Agraria boliviana. Para los campesinos que estaban bajo relaciones de servidumbre fue la forma de organización por excelencia para tomar posesión de las tierras en manos de los latifundistas. Realizada la Reforma Agraria, el rol fundamental del sindicalismo campesino fue asegurar la propiedad de la tierra. Frecuentemente las propias comunidades originarias se organizaron como "sindicatos".

Pero una vez consolidada la reivindicación fundamental del sindicalismo agrario (la propiedad de la tierra), el "sindicato" campesino ha asumido un rol esencialmente constructivo antes que reivindicativo y actualmente se identifica con la forma comunidad. Las nuevas comunidades, en las zonas de colonización, también han adoptado la organización y el funcionamiento del "sindicato". Sin embargo, a fines de evitar equívocos y en todo caso adoptar el término más comprehensivo, en este trabajo nos referiremos a la "comunidad campesina", que comprenderá: 1º) las comunidades "residuales" (CARTER y ALBO 1988, 460), 2º) las reconstituidas ("sindicatos" en ex-haciendas) y 3º) las nuevas ("sindicatos" en zonas de colonización).

El "sindicato" y la comunidad residual difieren en algunos matices. Mientras el primero es más bien una organización civil de pequeños propietarios constituida sobre la base de las tradiciones comunitarias, la comunidad conserva atribuciones importantes en materia de acceso a la tierra y los rituales ancestrales.

También ocurre que, precisamente en algunas áreas donde se mantiene la comunidad originaria (aunque bajo la forma actual), han surgido "sindicatos" como formas exógenas a la comunidad (véase RIVERA 1989). No obstante, por encima de esos matices, lo importante para fines de este estudio es determinar los rasgos comunes de las formas de autogobierno que prevalecen en el campo, a fin de analizar su funcionamiento democrático, bajo la denominación genérica de comunidad campesina.

El funcionamiento democrático de la comunidad campesina, general en casi toda la población rural de Bolivia, ha sido poco estudiado. Este punto será desarrollado principalmente en base observaciones directas y a algunos trabajos de Carter y Albó (CARTER y ALBO 1988 y ALBO 1988) sobre la comunidad aymara (comunidad en el sentido amplio aquí adoptado). Se asume, puesto que no queda alternativa, que la organización y funcionamiento de las comunidades o "sindicatos" campesinos de todo el país es similar, en lo fundamental, a las del Altiplano.

---

<sup>19</sup> Sobre el rol del sindicalismo campesino en el desencadenamiento de la Reforma Agraria, ver DANDLER 197..

### *a) Características y funciones*

En la comunidad campesina actual hay una clara diferenciación entre las actividades privadas, que son de responsabilidad principal de la familia, y las públicas, que son de responsabilidad principal de la comunidad en su conjunto.<sup>20</sup>

En particular todas las actividades relacionadas directamente con la producción agropecuaria y su consumo o comercialización son de carácter privado, aunque la familia siempre puede contar con la colaboración de los otros miembros de la comunidad bajo condiciones de reciprocidad, mediante el ayni (reciprocidad con el mismo tipo de trabajo) o la mink'a (retribución inmediata en cualquier otra forma), en los que siempre debe haber alguna celebración ritual con ingesta (desde un plato de comida hasta consumo de bebidas alcohólicas).

En cambio las actividades dirigidas a satisfacer necesidades comunes, como construcción de infraestructura económica y social, actividades culturales, deportivas, etc, son de incumbencia del ente colectivo.

En las tierras usufructuadas aún a título colectivo es también muy importante el papel de la comunidad en el acceso a la tierra. Además de la propiedad de una parcela familiar, cada miembro originario tiene derecho a un acceso lo más diversificado posible a varias clases de recursos y microclimas y, como resultado, cada familia cultiva varias parcelas salpicadas por todo el territorio de la comunidad, que son asignadas rotativamente, dejando otras en descanso (CARTER y ALBO 1988, 467, y RIVERA 1989, 28). Esta es una estrategia de sobrevivencia, especialmente útil en las áreas áridas situadas a gran altura, con tierras pobres y extremadamente vulnerables a los fenómenos meteorológicos.

En otras áreas donde se ha impuesto la propiedad privada (la mayoría), los campesinos también suelen ser propietarios de varias parcelas en diferentes microclimas. Además, con la colonización de las zonas tropicales, se ha recuperado parcialmente la antigua técnica del "archipiélago" (término de PLATT 1978), ya que mantienen tanto su propiedad en las áreas tradicionales como en el trópico.

El territorio sobre el que se ejerce la jurisdicción de la comunidad es un elemento fundamental (ALBO 1988, 116). Este no comprende solamente las tierras cultivadas sino toda la comarca, donde las tierras pueden ser de propiedad privada o común. Hasta tal punto la idea de comunidad está ligada con la de territorio, que el símbolo externo más corriente de la existencia de aquella es un área central dedicada a actividades públicas y ceremoniales... lo que suele dar lugar a un pueblo pero con viviendas regularmente deshabitadas (CARTER Y ALBO 1988, 463).

La transferencia de tierras entre los miembros de la comunidad se realiza mediante trueque equitativo (de tierras). En áreas más monetizadas **existe la hipoteca y el propietario original llega a perder sus tierras en beneficio de su acreedor. Hipotecas y transferencias constan en el libro de actas de la comunidad** (CARTER y ALBO 1988, 473).

---

<sup>20</sup> Albó ha llegado a conclusiones similares (Véase ALBO 1988, 118-119)

Originalmente ningún área de la comunidad podía ser enajenada en favor de alguien que no perteneciera a ella, si no comenzaba en calidad de arrimado a algún miembro pleno, pero al parecer contemporáneamente existe una tendencia generalizada a aceptar la compra-venta de parcelas individuales incluso a extraños, con tal de que cumplan ciertos rituales de cortesía. Lo que aún no se acepta es el embargo de la tierra de un miembro de la comunidad por deudas que éste hubiera adquirido con personas o instituciones de fuera de la comunidad.

Otra actividad de la comunidad son las celebraciones, "momento importante para sellar la identidad comunal. La celebración es una oportunidad única para poner en marcha una importante red de relaciones sociales y, a la vez, expresar todos juntos - por medio de ritos y creencias - todo un sistema de símbolos para subrayar la unidad comunitaria, sus normas y su organización interna" (ALBO 1988, 119). Según el autor citado, las celebraciones son la oportunidad para hacer efectivo el cambio de autoridades comunales, la ocasión para sellar nuevos compadrazgos (por el bautismo de los hijos) y la oportunidad para rebajar diferencias económicas haciendo pagar la fiesta a los que sobresalen por su riqueza.

### *b) Organización y funcionamiento*

La autoridad máxima de la comunidad es la asamblea, de la que participan todos los jefes de familia (la esposa o el hijo si el varón está impedido), si bien **los que no poseen tierra no son miembros plenos**. Las funciones de la asamblea son de información, decisión y evaluación sobre todo lo que sea de interés común. **Las decisiones son tomadas por consenso, discutiendo los asuntos antes de tomar decisiones todo el tiempo que sea necesario o posible**. En los casos importantes en que se involucra a la familia, los jefes de familia consultan con ella antes de expresar su posición.

En la asamblea se planifica, se asigna tareas, se define el aporte de cada familia (en trabajo, materiales, alimentos o dinero) y se evalúa el cumplimiento de responsabilidades asumidas y el avance de toda obra, servicio, celebración o cualquier otra actividad de necesidad o interés común. Así se organiza la comunidad para construir pequeñas represas, canales de riego, canalizaciones de ríos, escuelas, iglesias, postas sanitarias, caminos vecinales, etc. o para celebrar fiestas patronales, acontecimientos políticos o sociales, etc.

**Las autoridades comunitarias son nombradas por consenso**, básicamente mediante un sistema de rotación y luego adoptando criterios de mérito y posibilidades. Albó distingue tres clases de cargos: de auténtica autoridad, de responsabilidad por servicios comunales específicos (generalmente, dirigir la construcción, reparación o mantenimiento de obras) y roles meramente simbólicos o rituales (ALBO 1988, 117).

**Un cargo en la comunidad es ante todo un servicio, más que una expresión de poder, remunerado sólo moralmente** por el reconocimiento de la comunidad y el avance de la familia y el individuo en status y en prestigio <sup>21</sup>, y por la esperanza de bendiciones sobrenaturales para el futuro (CARTER y ALBO 1988, 479-480). Es un "servicio obligatorio a la comunidad o - si se quiere - como devolución ampliada a la comunidad de los bienes y

---

<sup>21</sup> Una diferencia entre comunidades originarias y "sindicatos" es que en estos últimos el prestigio también puede derivarse del éxito económico, que debe compartirse participando en fiestas (CARTER y ALBO 1988, 486-487).



servicios que el individuo recibe de ella" (ALBO 1988, 117). Desde el matrimonio hasta la muerte cada individuo va desempeñando cargos cada vez más importantes. Hay una tendencia a la rotación, dentro del principal de la reciprocidad (ALBO 1988, 118).

Por otro lado "una autoridad que no ha cumplido correctamente con su función, o que ha transgredido normas de comportamiento consagradas consuetudinariamente", puede ser revocada o destituida. El desprestigio y el riesgo que esto implica para su legitimidad de su derecho a la tierra y el conjunto de sus relaciones sociales y familiares, harán que este caso sea prácticamente inexistente" (RIVERA 1989, 29). Esta afirmación, que se refiere al caso de la comunidad "residual" puede hacerse extensiva a los sindicatos.

En estos últimos, de los trece dirigentes elegidos por la asamblea, los únicos que cumplen funciones específicas son el Secretario General, que cumple el papel del jilakata de las comunidades originarias (CARTER y ALBO 1988, 485-486); el Secretario de Actas, que registra no solamente el desarrollo de las asambleas sino que también funciona como registrador civil y notario, y el Secretario de Deportes. Para las demás tareas **se prefiere designar responsables ad hoc**.

Como conclusión, cabe transcribir parcialmente la del trabajo de Carter y Albó tantas veces citado: "Un rasgo fundamental para comprender la comunidad Aymara es su habilidad para combinar las necesidades particulares y la autonomía de cada familia con las exigencias del bien común... Un equilibrio constante entre el individualismo, y aun el faccionalismo, y la solidaridad" (CARTER y ALBO 1988, 491). Sin duda este es un activo que se ha expandido a todos los bolivianos.

La comunidad campesina es una organización democrática de arraigo ancestral para poder encarar sobre la base de sus propias fuerzas y con sus propios medios las necesidades comunes. Lamentablemente la ayuda alimentaria que ha empezado a llegar en grandes cantidades al campo desde la sequía de 1983 atenta contra esta tradición. En efecto, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales están introduciendo cada vez con mayor frecuencia el sistema de retribuir el trabajo comunitario con alimentos donados. Refiriéndose al caso del Norte de Potosí, Silvia Rivera afirma "los efectos de la política de promoción sindical asociada a la asistencia alimentaria han sido dramáticos: se ha acentuado una mentalidad dependiente en las comunidades (...) que está erosionando cada vez más la capacidad de autogobierno de los ayllus" (RIVERA 1989, 32).<sup>22</sup>

Si bien es imprescindible mejorar el nivel alimentario de la población rural este sistema está rompiendo el principio de la reciprocidad y destruyendo los hábitos tradicionales de convivencia. A fin de resolver este conflicto, es claro que, salvo en los casos de calamidad, sería más conveniente subsidiar el consumo de alimentos de origen nacional que el recibir y distribuir donaciones gratuitas.

## 2.2 La junta vecinal

Por su parte las ciudades han crecido y la antigua asamblea de ciudadanos resulta imposible, pero los inmigrantes campesinos han reproducido su tradicional forma de gestión

---

<sup>22</sup> Algo similar ocurre en algunas comunidades del Altiplano con las donaciones, o entregas a precio nominal, de tractores y hasta camiones que se canalizan a través de organizaciones religiosas a los campesinos que ingresan a ellas. (Información proporcionada por Jaime Zalles)

comunitaria en las juntas de vecinos. Dentro del ámbito del barrio, la "zona" o el pueblo el rol del Estado también suele ser complementario al esfuerzo local. La comunidad toma la iniciativa y pone el trabajo y los materiales, la Alcaldía u otra agencia gubernamental, poco más que los planos y los camiones.

De manera similar a lo que ocurre en la comunidad campesina, en la asamblea de vecinos se planifica y evalúa la solución de los problemas comunes. Los dirigentes representan a la comunidad ante las autoridades municipales y luego tienen a su cargo la coordinación de la ejecución de lo decidido por la asamblea. Al igual que las comunidades campesinas las juntas de vecinos son pequeños gobiernos parlamentarios. Actualmente existe una junta vecinal virtualmente en todos los barrios y pueblos del país.

El desarrollo de este punto se ha basado, además de la observación directa, principalmente en una entrevista con Freddy Quitón, sociólogo y ex-funcionario de la unidad de Mejoramiento Urbano de la Municipalidad de La Paz. Dicha información se refiere a las juntas de esta ciudad.

#### *a) Funciones*

En la junta vecinal las funciones y la participación evolucionan en función del grado de satisfacción de las necesidades colectivas.

En el caso de las áreas urbanas periféricas, el primer objetivo y causa inicial de fundación de la junta es lograr el dominio legal del territorio mediante el derecho individual de propiedad, **pero toda junta de vecinos, de barrio o pueblo, tiene como objetivos: 1º lograr la provisión gradual servicios públicos contribuyendo con la mayor parte de la construcción de infraestructura y 2º la realización de actividades sociales, culturales y deportivas.**

Típicamente, la provisión de servicios en un barrio periférico de La Paz<sup>23</sup>, y la participación vecinal sigue la siguiente secuencia:

##### *a.1) Servicios básicos:*

i) Energía eléctrica: los vecinos compran los postes y los cables, contratan el transporte y aportan con la mano de obra no calificada (en su mayor parte la de ellos mismos); la empresa de energía eléctrica contribuye con el transformador, la conexión, asistencia técnica y mano de obra calificada.

ii) Agua: los vecinos aportan las cañerías, las pilas, la excavación y la cobranza del servicio (la empresa requiere que los cobradores de los usuarios de las pilas públicas tengan dos garantes). La empresa municipal corre con el diseño, la conexión, la asistencia técnica y la mano de obra especializada.

iii) Si el acceso a la red de la empresa no es posible los vecinos captan el agua mediante pozos y tanques y las obras y el servicio corren enteramente por su cuenta. (Se estima en un 20% la proporción de habitantes de los barrios periféricos de La Paz que se

---

<sup>23</sup> También han sido útiles para poder completar la información obtenida las entrevistas realizadas con Ramiro Peñaloza y Rosario Rodríguez, ingeniero y trabajadora social, respectivamente, de la Dirección de Acción Comunal de la Municipalidad de La Paz.

abastecen de agua por este medio, con grave riesgo para su salud, como lo señala FINOT M. 1990).

iv) Alcantarillado: el diseño de la obra, la asistencia técnica y la conexión están a cargo de la empresa, los vecinos corren con todo lo demás

v) Cordones, cubiertas, muros de contención, etc., de manera similar.

#### a.2) Servicios sociales:

Educación: los vecinos se hacen cargo de la construcción o ampliación de la escuela, el Ministerio de Educación y Cultura de los sueldos de los maestros. Salud: la junta coordina (o absorbe) a los comités populares. Deportes: coordina y apoya a las ligas que se organizan para cada deporte. Fiestas: se ocupa de la fiesta patronal. Asistencia alimentaria: a diferencia de los casos anteriores, el sistema de clubes de madres, que está a cargo de la distribución de alimentos donados, es una organización paralela.

La iniciativa y lo fundamental de los recursos se origina en el barrio. La Alcaldía ayuda con la dotación de algunos materiales a las comunidades más pobres, a través de la Dirección de Acción Comunal. El programa de Mejoramiento Urbano otorga préstamos a algunas juntas para la construcción de infraestructura para agua potable y alcantarillado.<sup>24</sup>

#### b) Organización

Son miembros de la junta todos los habitantes del barrio mayores de edad pero sólo los propietarios pueden ser dirigentes. Muy pocas juntas tienen un estatuto escrito y una personería jurídica reconocida. Rige, con pleno vigor, el derecho consuetudinario.

La máxima instancia de decisión es la asamblea del barrio, en la que tienen derecho a participar todos los vecinos del barrio mayores de edad (hombres y mujeres). Se reúne en función de las necesidades, en promedio una vez al mes. Por lo general asiste sólo un representante de cada familia pero cuando van a ser tratados asuntos importantes (como la elección de la directiva) asiste toda la familia. A lo largo del decenio de los 80 aumentó significativamente la participación femenina (actualmente es de 3/10) y en el Alto ya hay varias juntas presididas por mujeres.

Las funciones de la asamblea son: plantear objetivos y acciones; evaluar presupuestos; establecer cuotas; asumir obligaciones colectivas; organizar el trabajo; evaluar avances y resultados; aprobar rendiciones de cuentas; resolver conflictos; definir sanciones (por ejemplo multas por tareas no cumplidas), excepciones y ayudas a los más pobres (previa verificación) y designar a los responsables de ejecutar sus decisiones.

La directiva de la junta representa, ejecuta, coordina, resuelve asuntos menores con cargo a aprobación de la asamblea. Comprende alrededor de quince cargos, todos con autoridad de

---

<sup>24</sup> Antes de la crisis la tasa de recuperación de los créditos asumidos por las juntas era alta, sin necesidad de garantía hipotecaria. Con la crisis la morosidad se generalizó. Se introdujo entonces el sistema de letra de cambio pero éste, pese a la concurrencia de garantes, no funcionó. Cuando el programa era financiado por el Banco Mundial los vecinos habían rechazado enérgicamente la posibilidad hipotecar sus casas. Ahora que el programa depende exclusivamente de los recursos municipales y en vista de que las juntas no pueden contar con otras fuentes de crédito, han terminado ofreciendo una garantía hipotecaria, generalmente la casa del dirigente.

dirigentes. Cumplen sus funciones específicas el Presidente (representa a la junta ante la alcaldía, las empresas municipales y ante otras organizaciones); el Vicepresidente (a veces dos), que colabora y supe al Presidente; el Secretario General o de Actas; el Secretario de Hacienda; el Secretario de Obras Públicas, y el Secretario de Deportes. En los barrios grandes hay subjuntas (elegidas por los vecinos de las secciones), organizaciones especiales para cumplir tareas específicas, dirigentes por manzanas y hasta jefes de calle.

**Todas las juntas cuentan con un registro detallado de sus miembros** y su localización en el barrio. Algunas mantienen actualizado un empadronamiento aún más detallado, que incluye número, nombre y edad de los miembros de la familia, lugar de trabajo, ingresos, etc.

**La forma de elección de la directiva es generalmente por consenso**, previa consulta privada (por los dirigentes que cesarán en sus funciones) con los vecinos más representativos y se realiza por aclamación en la asamblea. Si el barrio es grande se utiliza el sistema de listas y el voto secreto. En general los dirigentes tanto de ámbito territorial (barrio, secciones, manzanas y cuadras) como funcional duran en su cargo dos años (o menos, si la actividad específica dura menos de dos años), con posibilidad de reelección.

**Todos los cargos son honoríficos, la remuneración es el prestigio y el reconocimiento moral.** El cargo que más responsabilidad y tiempo requiere es el de Presidente, por ello se elige para ese cargo a una persona con prestigio y recursos. A pesar de que ser dirigente es un servicio oneroso para el que desempeña el cargo, aceptarlo es prácticamente obligatorio.

**El control permanente de la comunidad sobre los dirigentes y el riesgo de la censura moral (que en algunos casos puede llegar hasta la expulsión del barrio) impiden los abusos.** En algunos casos se tolera que los dirigentes se doten de los mejores lotes y hasta que reciban cohechos de políticos, pero nunca que se apropien de recursos comunes, lo que es muy raro.

Todos los vecinos deben participar en las obras de uso común con su trabajo personal o su equivalente en dinero. El trabajo en las obras comunales se realiza todos los sábados, domingos y feriados, y en caso de imposibilidad de trabajar el sábado las tareas son realizadas en trabajo nocturno. En la asamblea son conformados los grupos (asegurando la rotación de los vecinos en las diferentes tareas) y son designados los jefes de cuadrilla, por tarea y por territorio.

**Para la realización de obras generalmente se forman comités ad hoc**, elegidos en la asamblea, integrados por cuatro personas. Este comité es responsable del registro de las familias a las que beneficiará la obra, la recaudación de cuotas, la adquisición de materiales, el pago de jornaleros contratados, registro de gastos y la rendición de cuentas a la asamblea. Particularmente será responsable de llevar un cuidadoso control del avance de las tareas encomendadas a cada vecino (por ejemplo, un metro de zanja para el alcantarillado).

Los aportes para estas obras son igualitarios. Independientemente de los ingresos de cada uno prima el concepto de que es propietario y su propiedad se valorizará con la obra. Sólo en caso extremos la comunidad realiza la tarea que corresponde a un vecino impedido. Los inquilinos también trabajan, a fin de poder beneficiarse del servicio, pero posiblemente llegan a un acuerdo previo con el propietario para que su trabajo se descuenta de los alquileres. También se da el caso de propietarios que residen en otra zona y que se trasladan todos los días de trabajo para efectuar su parte.

La solidaridad de todos está asegurada en casos de desastres (por ejemplo derrumbes, muy frecuentes en la ciudad de La Paz) y se ayuda con trabajo, dinero o especies a los que los sufren.

Así funcionan los barrios periféricos de La Paz (50-60% de la población total) y todo el Alto. En general, en cada barrio y en cada pueblo del país existe una junta vecinal cuya organización y funcionamiento - si no las tareas concretas - es similar a la descrita, sobre todo cuando no se cuenta con los servicios básicos. En los barrios cuya población cuenta con mayores recursos generalmente se opta por contratar las obras con empresas constructoras o con la misma Alcaldía, pero lo que es de incumbencia estrictamente local siempre corre por cuenta de los vecinos.

La participación de los vecinos en las obras y actividades comunes decrece a medida que la comunidad se va dotando de servicios, que es el objetivo principal de la organización, pero, aunque con menos participación, ella subsiste, al menos para atender al mantenimiento de las obras y para coordinar las actividades sociales, culturales y deportivas. En muy pocos casos llega a desaparecer.

### **3. Algunas conclusiones**

Respecto a las organizaciones de carácter reivindicativo se puede observar que:

- 1) **En ambos casos su práctica fundamental es la oposición al Estado mediante el arma de la presión.** Ambas organizaciones son instrumentos de los movimientos sociales más fuertes en la Bolivia post-revolucionaria: el movimiento obrero y el movimiento regional. En ambos casos la causa profunda es la exclusión, social en el caso de la COB y geográfica en el del Comité, que el actual Estado implica estructuralmente. La presión se convierte así en una forma de participar, al menos negativamente, en el Estado. Sin embargo, el uso de ese instrumento debe resultar positivo para los representados, puesto que la legitimidad de la organización depende de los resultados en su beneficio.
- 2) Ambas son organizaciones corporativas donde los cuerpos más representados pertenecen al núcleo fundador: los obreros, y en particular los mineros, en el caso de la COB y la élite urbana en el caso del Comité Pro Santa Cruz. Salvo esta particularidad, que permite a dichos núcleos una hegemonía estructural (por lo demás, adecuada a los fines con que fueron creadas dichas organizaciones), su funcionamiento revela ricas particularidades de las tradiciones democráticas bolivianas.
- 3) Precisamente debido a su carácter reivindicativo la dirección de las comunicaciones internas es de abajo hacia arriba (para expresar corporativamente las reivindicaciones comunes o sectoriales). En ambos casos se consulta con las bases sólo en casos extraordinarios. Ambas entidades tienen en su respectivo congreso su instancia máxima, pero la particularidad de la COB es su "pirámide invertida", que permite al Comité Ejecutivo fortalecer el consenso para asegurar el éxito las acciones a emprender.
- 4) En ambos casos las decisiones de carácter ejecutivo son tomadas por un cuerpo colegiado (o varios, en el caso de la COB) en cuya composición están representadas las partes integrantes de la organización.
- 5) En ambas organizaciones se practica la discusión en búsqueda del consenso antes que la votación, reservada sólo para casos límites. Debe señalarse, sin embargo, que al

tratarse de corporaciones solidarias en oposición a un ente externo el consenso es relativamente fácil de lograr.

6) En el movimiento sindical está en vigencia la revocabilidad del mandato y ésta es aplicada en casos extremos (con más frecuencia a medida que se llega a la base).

En cuanto a las **organizaciones de carácter constructivo**, ellas tienen, simétricamente, las siguientes características:

1) En lo fundamental no están contra el Estado sino fuera de él. Mientras en el caso de las organizaciones reivindicativas se interpela al Estado, **a través de las organizaciones constructivas la gente se toma a cargo a sí misma, toma la iniciativa y el rol del Estado. Si este último tiene alguno, es complementario.**

2) Las organizaciones constructivas son básicamente democráticas. Sin embargo no todos sus miembros tienen iguales derechos e igual poder (el principio de igualdad jurídica del ciudadano). Siendo la mayoría de sus miembros propietarios, los no propietarios tienen menos derechos.

3) **La asamblea, órgano de democracia directa, tiene preeminencia en las decisiones.** Las comunicaciones entre la asamblea y sus órganos ejecutores son equivalentes.

4) El consenso es la forma casi exclusiva de adoptar decisiones. La votación ocurre debido no tanto a la confrontación como a la dimensión.

5) La democracia directa y el reducido número de proyectos facilitan el control social, que está respaldado por la revocabilidad del mandato y la sanción del incumplimiento.

6) Una característica importante de las organizaciones constructivas es el número reducido de dirigentes con funciones permanentes, su capacidad de organizarse en función de sus necesidades y, en el caso de las juntas vecinales, su preferencia por la asignación de tareas (antes que tiempo de trabajo, por ejemplo).

### III. REORGANIZAR EL ESTADO

Para plantear la reorganización del Estado es necesario hacer énfasis en los aspectos positivos del concepto: el **Estado ordenamiento**, no instrumental y clasista, es un ordenamiento de distintos niveles territoriales, abierto teóricamente al conjunto de la sociedad (BORJA 1987, 8). Además debe ser concebido como "como compositum de grupos sociales muy diversos...". En el Estado-comunidad, **"cada grupo social tiene una esfera de vida propia y otra en la que se manifiesta como parte integrante de un grupo social más amplio y de carácter superior"**: la trama social superior destila unas exigencias e impone una ordenación y unos límites a la autonomía de los grupos que la integran... 'en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad'" (MORELL 1984, 23-24).

El medio de democratizar y hacer eficiente al Estado en el momento histórico actual es la descentralización integral. Esta tiene aspectos políticos, fiscales, financieros y administrativos, pero los fundamentales son los políticos.

Descentralizar políticamente al Estado, en el sentido de democratizarlo, es redistribuir el poder institucionalizado desde el nivel nacional hasta el local, pasando por el departamento y la provincia, buscando la mayor participación constructiva de toda la población. Lo ideal sería que todo ciudadano tuviera la posibilidad de participar, en algún grado, en las decisiones que le atañen y contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la ejecución de tales decisiones.

La Nación debe transferir a las colectividades subnacionales, con ámbitos desde comunitarios hasta departamentales y con recursos propios, las responsabilidades que pueden ser mejor asumidas por dichas colectividades.

La representación de esas colectividades debe ser asumida por gobiernos parlamentarios elegidos democráticamente.

Lo que se plantea aquí es el establecimiento de autonomías subnacionales, limitadas por la normatividad constitucional,<sup>25</sup> lo cual no es lo mismo que federalismo. Este sistema se hubiera podido implantar legítimamente en Bolivia, si no hubiera prevalecido el centralismo como necesidad histórica en el Estado de los latifundistas, ya que varias de sus partes constitutivas en el momento de su creación eran prácticamente independientes antes que esta última, y federalismo es por definición cesión de soberanía en beneficio de la federación. Sin embargo, no ocurrió así y en la presente propuesta se trata de una cesión de soberanía de la nación a las colectividades subnacionales y no de lo contrario.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Urenda ha sugerido algo similar pero referido solamente a los departamentos (URENDA 1987, 149). Aunque no compartimos en su integridad el análisis histórico del autor y algunos detalles tales como limitar la libertad de residencia y de trabajo en los departamentos, ambas propuestas coinciden en lo fundamental: la creación de autonomías subnacionales.

<sup>26</sup> Sin embargo, lo que aquí se postula resulta similar al sistema adoptado recientemente por Brasil: "La organización político-administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia) y los Municipios, **todos autónomos**, en los términos de esta Constitución" (Art. 18). Para cada uno de ellos se define sus fuentes de financiamiento y sus bienes y para la Unión sus competencias,

## **1. Principios y objetivos**

Sobre la base de las tradiciones democráticas bolivianas y las experiencias de otros países, la reorganización del Estado debería estar guiada por los **principios** de igualdad jurídica del ciudadano, supremacía de los intereses nacionales en casos límite, participación, equidad, solidaridad y voluntariedad.

El principio de igualdad jurídica del ciudadano: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos" (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), es fundamental para la democratización del Estado. Ello implica que todo ciudadano debe tener los mismos derechos de participación en la conformación de los poderes públicos, lo que no ocurre entre nosotros, por ejemplo, al otorgar a los representantes de los departamentos menos poblados mayor poder que a aquellos de los más poblados para votar leyes y elegir indirectamente al Presidente de la República.

Sin embargo, un segundo aspecto en nuestro caso, la necesidad de afirmar soberanía en todo su territorio (y particularmente en las fronteras) también debería guiar el proceso de descentralización política, en virtud de la supremacía de los intereses nacionales.

El principio de participación es esencial en la democracia y en virtud de él todos los ciudadanos deben poder participar en los asuntos públicos, no solamente a través de sus representantes elegidos democráticamente que representen sus intereses y particularidades, sino también, directamente, en lo que se refiere a su entorno inmediato y para ello las decisiones y la gestión de los asuntos públicos deben situarse lo más cercanamente posible a los ciudadanos concernidos, de acuerdo al principio de Tocqueville: "No hacer nada arriba que se pueda hacer abajo".

El principio de equidad está directamente relacionado con el de igualdad jurídica y significa principalmente que todos los ciudadanos tienen que tener igualdad de oportunidades. El de solidaridad lo complementa ya que la razón de ser básica de toda sociedad humana.

El principio de voluntariedad implica que el proceso de descentralización política debe realizarse de una manera voluntaria, es decir, en la medida en que las colectividades lo requieran. Este principio puede primar incluso en la decisión de existir jurídicamente y para definir conflictos de límites entre jurisdicciones (MORELL 1984, 2).

Para lograr un Estado democrático y solidario los **objetivos** de la descentralización política deberían ser: 1) Democratizar el Estado, buscando la mayor participación posible de todos los ciudadanos; 2) fortalecer el Estado, como instrumento de soberanía nacional, haciendo básicamente autosuficientes a las colectividades subnacionales y a la nacional; 3) incorporar las tradiciones democráticas consuetudinarias; 4) reconocer realidades histórico-geográficas; 5) combatir las tendencias corporativas, la fragmentación y la marginación sociales; 6) redistribuir el ingreso con criterios de equidad y solidaridad; 7) lograr el protagonismo de las instituciones de gestión global (territorial) en vez de sectorial; 8) aumentar la participación y mejorar la eficiencia administrativa ("no hacer nada arriba que se

---

sus competencias privativas, sus competencias comunes con otras instancias y sus competencias concurrentes. Las competencias de los estados quedan para ser definidas por sus respectivas constituciones su ámbito es todo lo no definido para la Unión (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988). Cabe señalar, sin embargo, que Brasil, como México o Argentina, aunque optaron en su creación por el sistema federal, se han caracterizado a lo largo de su historia por sus regímenes centralistas y que la nueva Constitución brasileña representa un progreso importantísimo respecto a la anterior.



pueda hacer mejor abajo"; 9) lograr una gestión "a escala humana", es decir, que los asuntos de que se ocupe cada colectividad sean manejables y controlables por ella, directamente o a través de sus representantes.

Entre estos objetivos es necesario destacar el de incorporar los hábitos de organización y funcionamiento democráticos que hacen parte del derecho consuetudinario, tales como el de adoptar las decisiones mediante órganos colectivos representativos, el balance entre los conceptos individual y comunal, la reciprocidad, la búsqueda de consenso, la representatividad y el control social, la revocabilidad del mandato, la transparencia de la gestión y, principalmente, el de tomarse a cargo como colectividad para que las instancias superiores asuman un rol solamente complementario.

## **2. Reorganización territorial**

Para descentralizar se requiere, en primer lugar, de sujetos a los cuales transferir un conjunto de competencias y recursos (BORJA 1987, 50). Estos sujetos no pueden ser otros que las colectividades subnacionales<sup>27</sup>, que tienen que conformar democráticamente sus representaciones y gobiernos.

Para ello es fundamental la **delimitación** de las unidades territoriales y por tanto de los sujetos sociales. Tarea compleja, señala Borja, ya que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social. Sin embargo, a partir de la experiencia europea, habría un acuerdo general en que:

a) Las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, **con intereses comunes**.

b) Hay que elegir entre unidades territoriales muy heterogéneas, ya que **es conveniente una organización territorial que comprenda pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas**. En todo caso es mejor agregar que partir (BORJA 1987, 50).

Más adelante el mismo autor citado señala que al definir la organización territorial básica es recomendable que no haya más de dos niveles administrativos subnacionales, que la administración "normal" debería ser la administración local (municipal) y que no conviene hacer más cambios que los imprescindibles. Sin embargo, en otro acápite plantea que

para fomentar la participación "se requiere de ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales próximos" (BORJA 1987, 54-56). ¿Cómo conciliar ambos criterios?

En todo caso, recomienda privilegiar unos pocos niveles políticos globales de elección directa y para el resto reservar fórmulas indirectas o mixtas, dejando amplio margen para la auto-organización (Borja 1987, 117-121).

---

<sup>27</sup> No las entidades, según observa acertadamente Luis Morell (MORELL 1984, 18).

## 2.1 ¿Departamentos o regiones?

Pero aún antes de definir estos niveles de elección directa, es necesario determinar cuáles serían todos los niveles existentes en el Estado. En Europa se tiende en general a preferir como segundo nivel a la región, resultado de una agregación de unidades menores definida técnicamente. En el caso de Francia, por ejemplo, uno de los países más fragmentados por el centralismo, los departamentos han sido agrupados en regiones y recientemente se ha sugerido la necesidad de agrupar aún algunas regiones para equipararlas a los "poderosos" *lander* alemanes o a las autonomías españolas.

El ejemplo europeo ha sido seguido en algunos países latinoamericanos: Chile ha agrupado hace tiempo sus provincias en regiones y Perú lo está haciendo también con sus departamentos. En Bolivia, a comienzos de la década de los 70, se planteó desde el Ministerio de Planeamiento la idea de definir regiones homogéneas y regiones plan, que serían el ámbito de acción de las corporaciones regionales de desarrollo que iban a ser creadas según lo previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico-Social (MINISTERIO DE PLANIFICACION, 1970). Sin embargo esta idea fue rechazada por los comités cívicos y se decidió, eclécticamente, designar "regiones" a los departamentos. Ello no obstante, se mantiene latente en el país la idea de agrupar algunos departamentos.

En realidad, resulta prácticamente imposible imaginar una regionalización agrupando departamentos, dada la gran diversidad ecológica dentro de ellos mismos. Desde este punto de vista, los únicos internamente "homogéneos" serían Oruro y Pando. Esta diversidad interna de los departamentos no tiene otra explicación que el hecho de que en Bolivia los departamentos se han ido configurando como estructuras territoriales política y militarmente subordinadas a las principales ciudades.

Esto tiene su origen en que cuando las economías locales, cuyo centro eran estas ciudades, involucionaron hasta el extremo de convertirse en economías casi cerradas, el territorio de lo que después serían las intendencias se fue conformando en función de los intercambios comerciales internos, dentro de un sistema centro-periferia, articulado por un centro urbano que, por esta razón, cobraba preponderancia<sup>28</sup>. Cuanto más cerradas esas economías, mayor fue la identidad que sus formaciones sociales adquirieron.

Tomando en cuenta entonces, para los fines de este análisis, el objetivo práctico de respetar realidades histórico-geográficas y la necesidad de evitar ambigüedades costosas, lo más realista será definir como segundo nivel al departamento y talvez más adelante sean los mismos departamentos los que encuentren conveniente agruparse, como puede ocurrir con las actuales regiones francesas, pero no será porque son homogéneos sino por que para ellos será mutuamente beneficioso.

---

<sup>28</sup> Algo parecido ocurrió en España: "La provincia es, entre nosotros, creación propia y peculiar de nuestro sistema de ciudades... desde los orígenes de la cultura urbana... se consolida una malla social tejida en torno a las ciudades más importantes". Sin embargo, varias de ellas son relativamente homogéneas entre sí y contemporáneamente se han agrupado en "autonomías" (MORELL 1984, 8 y 77).

## 2.2 Redimensionar el municipio

De esta manera, en Bolivia los dos niveles políticos "globales" (en oposición a sectoriales), cuyos gobiernos serían conformados por elección directa serían el departamento y el municipio, pero, previamente, es necesaria una reforma municipal. Como venimos sosteniendo desde hace varios años<sup>29</sup> es necesario terminar con el anacronismo de los municipios urbanos y ampliar la jurisdicción territorial de los municipios enclavados en el campo, de suerte que ella comprenda también el territorio rural<sup>30</sup>. Además eliminar la actual subordinación entre municipios y hacerlos a todos jurídicamente iguales.<sup>31</sup> Esta transformación, que en nuestro medio puede parecer revolucionaria, ya que estamos acostumbrados a identificar municipio con ciudad, es una realidad antigua en los otros países.

Por otro lado, **en contraste con los diminutos municipios rurales de la actualidad, los de las grandes ciudades se han hiperdesarrollado**, debido primero al natural crecimiento vegetativo y luego a las migraciones internas, separando cada vez más a los ciudadanos de las instituciones y aumentando enormemente la burocracia. Además el actual macro-municipio no integra su entorno rural debido a que su ámbito sólo llega hasta el móvil "radio urbano"<sup>32</sup>. **En estos casos la circunscripción de los actuales municipios debería reducirse para dar lugar a otros nuevos, a fin de facilitar el autogobierno.**

De esta suerte, la circunscripción territorial inmediatamente inferior a la provincia sería el municipio, que dejaría de ser exclusivamente urbano y cada municipio tendría unos límites fijos. Cada provincia estaría constituida por un conjunto de municipios contiguos y desaparecería el anacrónico "corregidor" para dar lugar a autoridades elegidas desde la base.

Esta transformación por supuesto exigiría la viabilidad de los nuevos municipios. Por un lado, habría que tomar la decisión sobre cuáles serán sus límites. Si bien sería recomendable realizar estudios previos al respecto, en general lo más práctico sería **transformar en municipios a las actuales secciones de las provincias y transformar el cantón en**

---

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, FINOT I. 1986, circulado en La Paz en ese año.

<sup>30</sup> Inch ha coincidido en lo fundamental con nuestra propuesta al proponer el "municipio territorial", pero en el trabajo que nos sirve de referencia sugiere que los municipios sean definidos con el criterio de micro-regiones homogéneas y constituyan una estructura superpuesta a la actual (INCH 1988, 18). De ponerse en práctica esta sugerencia habría que enfrentar las "realidades histórico-geográficas", muy probables conflictos entre autoridades (si no entre colectividades) y un seguro incrementalismo (aumento de burocracia).

<sup>31</sup> En España los municipios son jurídicamente iguales desde el siglo XIX

<sup>32</sup> Mutatis mutandi este es un problema doble casi general en las grandes ciudades: reconocer la realidad de los barrios o distritos e integrar el entorno (área metropolitana). En estos casos se recomienda la descentralización municipal y la institucionalización metropolitana (BORJA 1987, 77). En Chile este problema ha sido resuelto precisamente mediante el fraccionamiento, como se sugiere hacer en la presente propuesta. Por ejemplo el antiguo municipio de Santiago ha sido dividido en varios municipios bajo la autoridad de un Intendente metropolitano, ya que el área metropolitana tiene el rango de región, lo que no consideramos adecuado para el caso de Bolivia.

**distrito municipal.**<sup>33</sup> Generalmente las secciones constituyen zonas relativamente homogéneas, organizadas en torno a un centro urbano, actual sede de una junta municipal. Sin embargo es probable que en algunos casos se justifique posteriormente convertir provincias o cantones en municipios, o definir nuevas delimitaciones municipales, a iniciativa de los respectivos gobiernos departamentales, lo que en todo caso sólo podría ser aprobado por el Congreso nacional con el respaldo de los correspondientes estudios.

Cabe también la posibilidad de que los mismos límites entre secciones no estén perfectamente definidos (a veces no lo están los de los cantones y los de las comunidades). Es claro que, en los casos de duda, en primer lugar habrá que definirlos antes de crear los municipios. También puede ocurrir que muchas de las secciones no correspondan actualmente a espacios integrados y más bien sea conveniente el definir nuevas circunscripciones. En todos estos casos, salir de la regla debería justificarse previamente mediante estudios, ya que lo más aconsejable será no hacer más que los cambios imprescindibles y es preferible agregar que partir.

Pero lo determinante para que, incluso como medida transitoria, todas las secciones fueran transformadas en municipios, sería que de esta manera se estaría creando los actores legítimos, los interlocutores válidos del gobierno nacional y los departamentales, para llevar adelante la municipalización.

Por otro lado, y esto es lo más importante, es necesario que los municipios sean viables. Para ello, en primer lugar, es imprescindible incorporar en el municipio las tradiciones de autogobierno, autofinanciamiento y autogestión, incluso económica, de las actuales juntas de vecinos y comunidades campesinas (ver propuesta al respecto más adelante). En segundo lugar, habrá que consolidar en favor del municipio el impuesto catastral (urbano y rural, sin distingos). Además, el soporte presupuestario de una instancia superior, con carácter complementario, será imprescindible en el caso de muchos municipios. (Ver propuesta al respecto más adelante).<sup>34</sup> Finalmente, será decisivo que los gobiernos departamentales - o, en su defecto, el nacional - presten asesoramiento y capacitación a los nuevos municipios.

### **2.3 La provincia: mancomunidad de municipios**

Si se define que los únicos gobiernos territoriales conformados por elección directa serían los departamentales y municipales, quedaría pendiente la situación de la provincia. Esto

---

<sup>33</sup> No estamos de acuerdo con la idea de Miguel Urioste de transformar en municipios a las comunidades campesinas o sindicatos (URIOSTE 1989, 235). 1º porque tendrían un territorio extremadamente pequeño para ser viables, 2º porque un municipio tiene que fundamentarse en la igualdad jurídica y este principio no está plenamente vigente en la comunidad, 3º, y esto es lo más importante, porque lo decisivo en la reforma del Estado es unificar, mientras la actual comunidad, por su origen étnico y sindical, es restrictiva. Sin duda que las culturas autóctonas representan un riquísimo acervo nacional. Justamente la descentralización política, al democratizar el Estado, permitiría a sus portadores revalorizarlas; pero la organización estatal debe tender a unificar a la Nación y no a tratar de reconstruir naciones paralelas. Por lo demás, hasta hace poco nosotros mismos fuimos partidarios de reconocer jurídicamente como entidades submunicipales a las comunidades campesinas (FINOT I. 1986), pero las reflexiones aquí reproducidas nos llevaron a adoptar el criterio que aparece en esta propuesta. (Ver punto 6.b) de este capítulo: "Creación e incorporación de la comuna").

<sup>34</sup> Posiblemente, a fin de hacerse económicamente viables, en el futuro habría una tendencia a la fusión de varios municipios a fin de hacerse viables, como está ocurriendo actualmente en Europa.

resulta tanto más importante cuanto que, la mayoría de las veces, este es un caso palpable de "realidad histórico-geográfica". A fin de evitar la multiplicidad de niveles, **la provincia se conformaría como una mancomunidad de municipios. Sus órganos de gobierno serían elegidos indirectamente**<sup>35</sup> las actividades a realizar a este nivel serían definidas por los representantes de los municipios integrantes y ellas serían financiadas básicamente por contribuciones de estos últimos.

El hecho de que la provincia se conforme como una mancomunidad de municipios permitiría incluso que, más adelante, bajo el principio de voluntariedad, se agrupen dos o más provincias, llegando a reconstituir nuevas o antiguas identidades.<sup>36</sup>

En el caso de provincias integradas por municipios contiguos predominantemente urbanos, el gobierno provincial sería el responsable de la planificación metropolitana. El hecho de que los recursos complementarios para los municipios serían canalizados a través de la provincia, otorgaría el suficiente poder a esta autoridad, por lo demás, democráticamente elegida.<sup>37</sup> Esta solución sería preferible a la de crear distritos especiales, como la región metropolitana en Chile, el distrito federal de México o el distrito especial de Colombia, ya que, a diferencia de los casos mencionados, en Bolivia la población urbana está mejor distribuida.

De esta manera se resolvería una oscilación previsible de la provincia entre la colectividad regional o ser estructura de apoyo al municipio (como ocurre en varios países de Europa (BORJA 1987, 111)), optando por la segunda opción.

### ***3. Definición de competencias***

Un proceso de descentralización política consiste básicamente en que la Nación<sup>38</sup> se reserva constitucionalmente en exclusividad solamente aquello que no puede ser competencia de instancias subnacionales por soberanía o por dimensión, y transfiere a éstas todo lo demás.

En principio serían competencias exclusivas de la Nación la formulación de leyes y normas generales, la defensa nacional y la policía, las relaciones internacionales (incluso comerciales), el planeamiento y las finanzas nacionales, las concesiones para explotar el subsuelo y la administración de proyectos de interés nacional. Las colectividades subnacionales tendrían el derecho de reclamar competencia común o concurrente, en todo

---

<sup>35</sup> Esta solución, planteada desde un comienzo en la propuesta, coincide con la de España, donde se concibe a la provincia como "agrupación o mancomunidad de municipios" (MORELL 1984, 96).

<sup>36</sup> En su intervención en el taller en que se discutió este trabajo, Fernando Cajías consideró como posibles la reconstitución, en La Paz, de antiguas provincias, como Carangas y Pacajes, hoy fragmentadas.

<sup>37</sup> De esta manera, por ejemplo, si se acepta la necesidad de fragmentar el actual municipio de La Paz, éste podría ser dividido en tres: el centro y la zona occidental (que conservaría el nombre de La Paz), Miraflores y la zona Sur. Todos estos municipios integrarían su entorno rural y limitarían con otros municipios, algunos predominantemente urbanos, como los de El Alto, y otros predominantemente rurales. La autoridad metropolitana sería el Presidente del Concejo de la Provincia Murillo (ver punto 7 de este capítulo: El Gobierno Provincial).

<sup>38</sup> La Nación y no el gobierno nacional puesto que la soberanía y la autonomía son atributos de la colectividad y no de una institución.

lo demás, siempre que se refiera a sus jurisdicciones territoriales (y dentro de normas nacionales, según se ha dejado claramente recomendado).

En Brasil, además, es "monopolio de la Unión" la búsqueda, la explotación, la refinación y el comercio exterior de hidrocarburos, minerales nucleares y sus derivados. Se prohíbe la cesión o concesión de cualquier tipo de participación, en especie o en valor, por la exploración de yacimientos (REPUBLICA FEDERATIVA... 1988).

En España son competencias exclusivas del "Estado": defensa; política exterior; administración de justicia; legislación civil, penal, procedimental, laboral, aduanera, arancelaria, etc.; sistema monetario; economía "estatal"; fomento y coordinación de la investigación; **régimen jurídico de las administraciones públicas**; obras que abarquen a más de una comunidad autónoma; marina; normas básicas en comunicaciones; defensa del patrimonio cultural; seguridad pública; autorización para consultas vía referéndum (URENDA 1987, 164).

La diferenciación de atribuciones entre niveles dentro de las competencias comunes y concurrentes es especialmente difícil.<sup>39</sup> Con frecuencia se ha tratado de distinguir, fuera de las competencias privativas de la Nación, los intereses generales o nacionales de los subnacionales. Pero esta diferenciación ha resultado artificial, ya que existe una imposibilidad práctica de poderlos separar y distinguir. Ante la coincidencia de intereses el Tribunal Constitucional español optó por definir que se otorgue la competencia administrativa "a la colectividad portadora del interés predominante" (MORELL 1984, 34-36). Otro criterio útil podría ser que la competencia en derecho correspondiera a la colectividad donde se encontrara la mayoría absoluta de la población beneficiada con determinado servicio.

En todo caso, se trataría de articular unas relaciones de colaboración al ejercicio de competencias mutuas, relaciones más obligadas si se tiene en cuenta que no existe una distinción nítida, siempre y para todos los casos, entre intereses generales y locales (MORELL 1984, 159).

En el caso de España, la construcción histórica de un ámbito de funciones para las corporaciones locales (dentro de un proceso de desconcentración y descentralización administrativa históricamente previo a la descentralización política) ha sido realizada con un criterio administrativo: "atendiendo al nivel idóneo de gestión de los grandes servicios

---

<sup>39</sup> Sin embargo puede resultar útil conocer la distribución efectuada en Brasil: Es competencia privativa de la Unión legislar sobre derecho civil, comercial, etc; expropiaciones; requisiciones militares; "aguas, energía, informática, telecomunicaciones y radiodifusión"; ... comercio exterior e interestatal; ... yacimientos, minas y otros recursos minerales; ... seguridad social; ... propaganda comercial. etc (Art. 22). Es competencia común de todas las instancias legislar sobre la salvaguardia de la legalidad; el cuidado de la salud; la protección de los bienes comunes; evitar la salida, el deterioro o la desnaturalización de obras de arte; proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; proteger el medio ambiente; fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimentario, promover programas de construcción y mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; combatir las causas de la pobreza y la marginalidad; "registrar, acompañar y fiscalizar las concesiones de derechos de búsqueda y explotación de recursos hídricos y minerales en sus territorios"; etc. (Art. 23). Es competencia concurrente de la Unión y los Estados legislar sobre derecho tributario, etc.; ... educación, cultura, ocio y deporte; ... previsión social, protección y defensa de la salud; ... protección de la infancia y de la juventud; ... . En estos casos la Unión debe limitarse a establecer normas generales (Art. 24) (REPUBLICA... 1988).

públicos (enseñanza, beneficencia, sanidad, caminos, etc) más que a un intento teórico (que en todo caso hubiera sido posterior) de distinguir y separar ... los intereses 'peculiares' y 'privativos' de los generales asumidos por el Estado" (MORELL 1984, 39). Borja rescata esa experiencia cuando afirma que los **ámbitos adecuados para cada función descentralizable** deben ser previamente analizados y evaluarse los costos de las distintas alternativas mediante "un riguroso estudio técnico" (BORJA 1987, 50).

Sin embargo, en Bolivia todo el proceso de descentralización se va a llevar a cabo en democracia. Sin descartar los estudios técnicos cuando ellos sean necesarios, parece más práctico y menos costoso aplicar el principio de que **la competencia concurrente correspondería en prioridad a la colectividad cuya población se beneficiara mayoritariamente con un servicio**. Por ejemplo, siendo la prestación de servicios de educación una actividad concurrente, un municipio, podría reclamar la administración de una escuela técnica si durante un período prudencial el 51% de los alumnos tuviera residencia en el mismo, lo cual sería preferible que establecer que las escuelas técnicas deben ser siempre de competencia municipal o provincial.

Es fundamental en todo caso que, ya dentro del proceso de descentralización, la atribución de responsabilidades, dentro de una amplia franja de posibilidades, sea solicitada por las colectividades subnacionales y de ninguna manera impuesta por instancias superiores. De igual manera es importante que todo proyecto que involucre a más de una colectividad sea tratado en la instancia superior a ella.

#### **4. Asignación de fuentes de recursos**

El fundamento de la autonomía de las colectividades subnacionales es por un lado poder formar sus propios gobiernos y, por otro, contar con sus propias fuentes de financiamiento. El objetivo del auto-gobierno se complementa necesariamente con el de tomarse a cargo.

Cada colectividad debería poder encarar sus problemas y buscar su solución sobre la base de sus propias fuerzas y tener los medios legales para hacerlo. Lo decisivo en este sentido es asignar a cada nivel determinados impuestos que por ley le correspondan en exclusividad. En principio los impuestos a la propiedad deberían pertenecer al municipio; los departamentos deberían contar con impuestos departamentales al valor agregado (IDVA) y a las transacciones, y a la Nación corresponderían los impuestos directos, los nacionales al valor agregado (INVA), al consumo específico, al comercio exterior y los ingresos originados en el agotamiento de los recursos naturales no renovables (regalías). En cada caso la tasa de los mismos podría ser fijada por cada colectividad a través de sus representantes dentro de ciertos límites determinados nacionalmente. Además las colectividades subnacionales tendrían derecho a participar en algún porcentaje de los impuestos a la renta, al consumo específico y al valor agregado (no de los impuestos aduaneros) correspondientes al(los) nivel(es) superior(es), recaudados en su jurisdicción, en calidad de recursos propios.

Los recursos nacionales liberados por la transferencia de responsabilidades a las colectividades subnacionales deberían constituir la base para un sistema de redistribución del ingreso destinado a financiar complementariamente al esfuerzo propio de las colectividades subnacionales y en última instancia de la población más pobre.

En el caso del municipio, no es novedad que éste cuente con sus propios impuestos ni que éstos se originen en la propiedad. En cuanto a los impuestos departamentales, esa es la norma general en los estados federales. Pero también existen en otro tipo de Estados. En el

caso de España, si bien constitucionalmente "la potestad originaria de establecer impuestos corresponde exclusivamente a la Nación, mediante Ley", **las comunidades autónomas y las locales tienen la posibilidad de contar con sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales**. Es más, se establece que, al menos las segundas, "se nutrirán **fundamentalmente** de tributos propios y de participación en los del estado y de la Comunidades Autónomas" (MORELL 1984, 54-55).

Con el objetivo de que las colectividades subnacionales "se tomen a cargo" parece decisivo que ellas no solamente cuenten con sus propios impuestos sino que también puedan determinar sus tasas (dentro de ciertos límites, como ya se ha señalado), a fin de habilitarlas para regular el monto generado por ellas mismas en función de sus necesidades.

Ciertamente el peligro en este caso sería la tendencia espontánea a gravar con preferencia a los más ricos o establecer un tratamiento diferenciado geográficamente en los impuestos al valor agregado. Sin embargo no parece difícil evitarlo mediante salvaguardas que se basen en la igualdad jurídica de todos los ciudadanos. Prohibir por ejemplo la progresividad de los impuestos, la diferenciación de tasas subnacionales por el origen, etc. Por otro lado, siguiendo la tradición jurídica universal, la creación de nuevos impuestos debería estar reservada a la Nación.

En cuanto a los impuestos departamentales propuestos, juzgamos que sería un error el mantener a las regalías sobre recursos naturales no renovables como fuente de ingresos de este nivel del Estado descentralizado, tanto por razones de derecho como de equidad. Dentro del nuevo Estado, ellas deberían ser sustituidas por impuestos departamentales y una participación en los impuestos nacionales que aseguren que el departamento como un todo tenga ingresos permanentes superiores a aquellos con los que actualmente cuentan.

Etimológicamente regalía significa el derecho del Rey, como propietario del subsuelo, a percibir una parte de la renta generada por su explotación. En EE.UU. la regalía es percibida por el propietario del suelo, pues lo es también del subsuelo. En nuestro caso, siendo la Nación la propietaria del subsuelo<sup>40</sup>, este derecho debería ser percibido exclusivamente por ella pues de lo contrario podría ser reclamado con los mismos o mejores argumentos que los departamentos, por las provincias y por los futuros municipios donde se encuentren los yacimientos. Según lo examinado anteriormente esta tendencia ya existe (Cap. II, 1.2, B) Conflictos con las regalías) y posiblemente se acentuaría, con gobiernos democráticamente elegidos, que tendrían más legitimidad que los actuales comités cívicos provinciales.

Por otro lado, el origen de la inequidad prevaleciente en la actualidad está en este tipo de fuente de los ingresos departamentales, que depende exclusivamente de la casualidad en vez del esfuerzo. En cambio, de adoptarse la presente propuesta, **el desarrollo de los departamentos se fincaría básicamente en el esfuerzo propio, en el valor agregado por los habitantes de cada uno de ellos**.<sup>41</sup> Bastaría un cálculo sencillo para estimar la parte de

---

<sup>40</sup> Como en casi todos los países. Por ejemplo la nueva Constitución brasileña establece que los yacimientos, en explotación o no, y los demás recursos minerales y potencialidades de producción de energía hidráulica pertenecen a la Unión y constituyen propiedad distinta del suelo (REPUBLICA..., Art. 176).

<sup>41</sup> En Brasil constitucionalmente los impuestos "a la circulación" (valor agregado en el estado) son estatales (REPUBLICA...1988, Art.155).



los actuales impuestos al valor agregado (IVA) y a las transacciones que se transformaría en impuestos departamentales, para que ellos generaran, junto con los ingresos por coparticipación, deberían generar, con carácter permanente, ingresos por habitante bastante superiores a los actualmente percibidos por regalías<sup>42</sup>, incluso en aquellos departamentos donde están localizados los yacimientos de hidrocarburos en actual explotación. Sin embargo, **siendo las regalías sobre recursos naturales un "derecho adquirido", cada departamento podría optar entre contar con estas nuevas fuentes de recursos o seguir con el régimen de regalías.**

En cuanto al gasto de los ingresos públicos nacionales, en principio aquellos provenientes de la explotación recursos naturales no renovables deberían ser destinados a la ejecución de los grandes proyectos nacionales de infraestructura, los ingresos aduaneros podrían financiar principalmente las actividades de defensa y funcionamiento de un gobierno nacional reducido en número de funcionarios, y los impuestos directos y al consumo específico, típicamente redistributivos, deberían ser la base del sistema de fondos complementarios.

Para que todo este nuevo régimen funcionara de una manera equitativa sería necesario, en primer lugar, que las respectivas recaudaciones beneficiaran a las colectividades donde se produjeran los hechos que dan origen a cada uno de los impuestos. Así por ejemplo, cada colectividad subnacional debería recibir su parte de los recursos generados por los impuestos al valor que hubiera sido agregado en su respectivo territorio, la coparticipación de los impuestos al consumo específico debería beneficiar a la colectividad consumidora, etc.

Aun así, ello no sería suficiente para balancear la actual distribución geográfica de los recursos públicos. Sería necesario además que, por un lado, la Nación contemplara reducciones temporales en las tasas de sus impuestos en beneficio de las colectividades más pobres o alejadas de los centros y que, por otro lado, estas mismas colectividades previeran incentivos en sus propios regímenes tributarios para atraer inversiones.

Previendo que, aun después de que estuvieran funcionando los anteriores mecanismos, persistirían las inequidades,<sup>43</sup> se ha previsto un sistema de fondos complementarios que será descrito más adelante.

Por otro lado, es necesario prever que, no obstante que cada nivel gubernamental tendría sus propios recursos (y los niveles departamental y municipal también sus propios impuestos), **sería conveniente que existiera un solo servicio de recaudaciones que, como el de identificación o la policía, estuviera, precisamente, al servicio de todas las colectividades.**

---

<sup>42</sup> En 1988 las recaudaciones del I.V.A. alcanzaron a Bs.272 millones, mientras las regalías departamentales significaron en total Bs.163 millones.

<sup>43</sup> Véase el punto 4. Un nuevo sistema de planeamiento y de redistribución del ingreso.

## **5. La conformación de gobiernos subnacionales**

Para la organización de los gobiernos subnacionales es importante que la legislación nacional defina solamente estructuras y principios muy generales, dentro de los cuales los gobiernos subnacionales puedan auto-organizarse (BORJA 1987, 53-54). Sin embargo la determinación de las bases del régimen jurídico de los gobiernos subnacionales deben ser competencia exclusiva de la Nación (MORELL 1984, 175).

En correspondencia a las tradiciones democráticas bolivianas, los gobiernos subnacionales deberían ser, en principio, parlamentaristas y sus concejos o asambleas estar integrados por representantes de las colectividades comprendidas, tomando en cuenta el número de habitantes en cada una. Los representantes deberían tener la obligación de informarse e informar a sus representados mientras dure su gestión, bajo sanción de convocatoria a nuevas elecciones. En caso de indicios de delitos penales podrían ser inculcados ante los tribunales.

La representatividad territorial, que en la tradición anglo-sajona es espontánea, se hace cada vez más necesaria en los países en que no la tienen. Una autocrítica al arcaico régimen municipal español podría aplicarse aún con más razón al boliviano: en el municipio de ese país el distrito electoral se identifica actualmente con el término (límite) municipal. Ello "parece presuponer que el Ayuntamiento es expresión de una sola comunidad local" cuando en realidad lo que priva es la heterogeneidad social. **Las consecuencias de esto es que se mantienen en el Concejo los mayores prestigios sociales, siguiendo la tradición oligárquica, sin representatividad geográfica**, lo cual implica, "en la sociedad rural, un paso más hacia la consolidación del centralismo de la sede o capitalidad del municipio; y en la sociedad urbana, desde luego, la carencia de expresión a través del sistema electoral de la profunda estratificación social existente" (MORELL 1984, 121-123).

En cuanto al criterio de tomar en cuenta el número de habitantes de cada colectividad representada, ello se deduce del principio de igualdad jurídica. Es decir que si bien en estos casos la representación en primera instancia es geográfica, en última instancia se está representando a personas con iguales derechos y por este motivo su cuota de poder en el gobierno subnacional debería tender a ser igual. Sólo el hecho de que en nuestro país existen grandes áreas despobladas que es necesario desarrollar o que existen fronteras "vacías" podría aminorar los efectos de la aplicación de este principio.

El derecho de revocabilidad del mandato que se postula instaurar en algunos niveles del Estado, y que está vigente consuetudinariamente en la democracia informal boliviana, tiene paralelos en la legislación de las democracias más antiguas, sobre todo en el Norte de los Estados Unidos, donde pudieron crear un Estado democrático sin el peso del pasado feudal. Este derecho es denominado "recall": si una proporción entre el 10 y el 35% de los electores solicita la destitución de un diputado (o hasta de un funcionario, en algunas partes), se celebra una elección en la que se presentan otros candidatos además de aquel que está en cuestión. Generalmente se exige un cierto plazo en el ejercicio de la función (seis meses) y un representante (o un funcionario) sólo puede ser sometido al "recall" sólo una vez durante su mandato. El sistema funciona sobre todo en el nivel municipal pero 12 estados lo han adoptado en el nivel estatal. En la actualidad apenas se aplica (DUVERGER 1970 ,37), pero el sólo hecho de que los electores hubieran tenido y aún tengan ese derecho es sin duda un factor decisivo en la formación de la democracia estadounidense.

Otro aspecto a tomar en cuenta es si la elección de los representantes debe ser directa o indirecta. De conformidad a lo planteado más arriba, en el caso de la formación de los gobiernos departamentales y municipales ella debería ser directa y en el de los provinciales indirecta. Esta proposición coincide con el derecho constitucional español. Según Morell en la provincia los concejales de los municipios que la integran eligen de entre ellos a los Diputados provinciales (en la España contemporánea la provincia es el tercer nivel, siendo el segundo la Comunidad Autónoma). **A cada partido judicial se asigna un diputado y los restantes se reparten en proporción a la población de cada uno, con la salvedad de que ninguno puede tener individualmente más de tres quintos de la diputación** (MORELL 1984, 136-139).

El resultado secundario de adoptar este sistema sería que en el país se iniciaría una tendencia estructural a reducir automáticamente el número de partidos. En efecto, el criterio de representación geográfica haría que en muchos casos sólo hubiera uno o pocos más representantes de cada colectividad y en este caso se abriría la alternativa de adoptar el sistema mayoritario o el de representación proporcional. Parece evidente que para hacer viables los gobiernos subnacionales se debería evitar la posibilidad de un empate. Posiblemente una solución a considerar para este caso sería la de adoptar un sistema mixto: el sufragio mayoritario hasta cierto número de representantes (por ejemplo dos) y de representación proporcional de tres en adelante. En Francia se ha adoptado un sistema similar, con buenos resultados. Además allí se ha introducido el sistema de segunda vuelta para los casos en que un partido no obtenga la mayoría absoluta<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En la segunda vuelta la mecánica es la misma que en la primera. En efecto, salvo en el caso de la elección del Presidente de la República, en la segunda vuelta pueden presentarse más de dos partidos o frentes. **Para ganar basta una mayoría simple**, pero los propios electores se encargan de modificar su voto en vista de los resultados de la primera, ya que el votante prefiere sufragar por un candidato diferente al suyo pero más próximo a su ideología que permitir que gane el de la ideología opuesta. El resultado práctico es que los resultados de la primera vuelta permiten a los partidos medir sus fuerzas y luego formar coaliciones en cada caso.

## IV. GOBIERNOS SUBNACIONALES Y GOBIERNO NACIONAL

### ***1. La base del nuevo Estado, el municipio***

#### **1.1 Atribuciones:**

Las atribuciones del municipio deberían ser definidas por exclusión: es decir, básicamente todas las que correspondan al Estado con excepción de las reservadas a las colectividades superiores por dimensión o por soberanía nacional, con tal de que la función a asumirse beneficie a la mayoría absoluta de su población.

Las funciones dentro de su competencia serían asumidas gradual y voluntariamente. En todo lo que se refiere al ámbito municipal (jurisdicción territorial y competencias asumidas) las instancias superiores del Estado deberían tener un rol solamente complementario (en las decisiones y en la asignación y control de los recursos financieros). Sólo responderían de las actividades financiadas con sus recursos propios ante la colectividad que los eligió y, en general, sus acciones sólo podrían ser impugnadas ante la Justicia.

Los gobiernos de nivel superior estarían obligados a coordinar con los correspondientes gobiernos municipales las decisiones que pudieran afectar a la población de estos.

La parte que se refiere a las atribuciones y funciones ha quedado debidamente justificada en los puntos anteriores. En cuanto a la "intangibilidad" de los gobiernos municipales, en general esta norma es universal.

El ejemplo español, descrito por Morell, puede ser ilustrativo: actualmente la Constitución garantiza "la intangibilidad de los órganos de gobierno de cada Corporación, de cuya gestión no han de responder ante el ente territorial superior... sino ante la propia comunidad local", la cual puede establecer una demanda inconstitucionalidad para suspender o destituir a sus miembros.

En cambio las instancias superiores sólo pueden impugnar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa "los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que constituyan infracción de las leyes y afecten directamente a materias de la competencia del Estado (o de la Comunidad)". La impugnación producirá automáticamente la suspensión del acuerdo impugnado, pero ésta debe ser ratificada por el Tribunal en el plazo máximo de treinta días.

Tal como ocurre en España, los gobiernos subnacionales: 1) Podrían estar sujetos a relaciones de control cuando su decisión afecte los intereses generales, 2) los poderes de control serían de ser meramente puntuales y 3) se controlaría la legalidad y no la oportunidad de las decisiones (excepto cuando se trate de la defensa del patrimonio del Estado o de contraer deudas, en cuyo caso el Estado en su conjunto estaría protegiendo los intereses de las generaciones futuras).

El control de la legalidad de la actuación local puede constituirse en un mecanismo adicional para la protección de intereses generales, pero "el control, por esencia, debe ser un mecanismo que quede fuera del área de decisión", es decir, no dentro de la Administración sino dentro de la Justicia (MORELL 1984, 162-174).

Respecto a la participación de las colectividades locales en planes y procesos de nivel superior, también existen antecedentes jurídicos importantes. Por ejemplo la doctrina

alemana de la "garantía institucional" no solamente garantiza "determinadas competencias como propias sino también la facultad de las instituciones locales para intervenir (con los poderes convenientes) en todos aquellos asuntos que afecten a la comunidad local, sea quien sea su gestor principal" (MORELL 1984, 36).

## 1.2 Creación e incorporación de la comuna

A partir de las tradiciones democráticas de la comunidad campesina y la junta vecinal y, principalmente, con el objetivo de estimular la participación, la autogestión y el control social, se crearían órganos submunicipales de autogobierno que recibirían la designación de "comunidades" y que, de manera similar a lo que acontece actualmente con las comunidades campesinas y las juntas de vecinos, podrían hacerse cargo con prioridad de las competencias municipales en su jurisdicción.

Las diferencias de la nueva institución respecto a las actuales organizaciones sería principalmente que una ley unificaría las bases de su organización y funcionamiento y todos los habitantes de su jurisdicción mayores de edad tendrían los mismos derechos, sin distinción entre población rural y urbana, propietarios y no propietarios ni de sexos. Las comunas tendrían una jurisdicción fija, independientemente de que su población sea urbana o rural. De esta suerte, todos los municipios estarían integrados por comunas contiguas entre sí.

Cualquier habitante del país tendría la posibilidad de participar directamente en las asambleas de su comuna. En cada comuna serían discutidos y, en lo posible, resueltos los problemas de sus habitantes, de manera similar a como se lo hace actualmente en las comunidades campesinas y en las juntas de vecinos. En el Concejo Municipal se consideraría solamente aquello que trascendiera las posibilidades o al ámbito de éstas (individualmente consideradas).

**Esta parte de la propuesta es fundamental** y está obviamente destinada a integrar al Estado, con pequeñas modificaciones, las actuales organizaciones de base de carácter constructivo. La idea de autogobierno submunicipal ha resultado no ser nueva, se practica especialmente en Inglaterra. En varios países se distingue entre comuna (ex-parroquia) y municipio (BORJA 1987, 68).

Lo que aquí se está proponiendo, y que parece bastante viable en nuestro caso, es una aspiración más difícil de conseguir en otros países. En el caso de España, al recomendar la representatividad territorial o geográfica de los concejales, se concluye que para el futuro es imprescindible "una revitalización de los distritos municipales, de modo que las áreas sociales diversas que contienen las ciudades logren una expresión de gobierno propia" (MORELL 1984, 123).

En general, se postula como un objetivo de la descentralización que ésta sirva para fomentar la participación mediante: la información, la relación elector-elegido, la incorporación de las organizaciones populares, la cooperación o economía social. Para todo ello se requiere de **ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos** (BORJA 1987, 54-56).

### 1.3 El nuevo gobierno municipal

En conformidad con las tradiciones democráticas más arraigadas, el gobierno municipal debería volver a ser parlamentarista (la Ley de Municipalidades en vigencia cambió esta antigua característica en gran medida). El Concejo sería integrado por representantes de distritos territoriales que cubrirían un número aproximadamente igual de votantes o, a fin de no romper identidades, su número en cada delimitación dependería de factores de población y superficie (combinación del principio de igualdad jurídica del ciudadano con las necesidades del desarrollo). El Alcalde, elegido por el Concejo, sería el responsable de la ejecución, coordinada con las comunas, de sus decisiones.

Una de las obligaciones de los concejales sería informarse e informar a las comunas de su distrito. Se institucionalizaría el derecho de que las comunas o los habitantes de un distrito pudieran convocar a nuevas elecciones antes de término si así lo exigiera una mayoría.

Tomando en cuenta las experiencias de las organizaciones democráticas de base, se debería institucionalizar el que el número de funcionarios municipales (o eventualmente comunales) fuera mínimo, reclutados con transparencia y designados sólo por el respectivo Concejo. Sería preferible la contratación de consultores temporales o empresas que entreguen los estudios o las obras terminados por un precio predeterminado que mantener una planta numerosa de funcionarios permanentes. En todo caso, estos últimos deberían ser financiados íntegramente con recursos propios.

El Alcalde ha tenido prominencia en el pasado en la medida en que la autoridad municipal no era elegida democráticamente. Así ocurrió desde 1952 hasta 1985. Sin embargo, tanto la tradición autóctona como la republicana coinciden en el tipo "parlamentarista" de los gobiernos locales. Esa es la causa histórica de que su elección sea indirecta hasta ahora, no obstante que sus atribuciones son de carácter "presidencialista".

Por lo demás, existe una tendencia mundial a dividir roles entre una autoridad elegida que ejerza el liderazgo político pero sin funciones ejecutivas y una persona u órgano ejecutivo, nombrado por el Concejo, que se haga cargo de la ejecución de las decisiones de éste. En Alemania, por ejemplo, el liderazgo político corresponde al Burgomaestre, la planificación al Concejo y la ejecución a un órgano ejecutivo. En EE.UU. se expande rápidamente el "city manager", un ejecutivo profesional que está a cargo de las responsabilidades ejecutivas bajo la directa supervisión del Concejo (FERNANDEZ 1985). **En nuestro caso, el cambio sugerido probablemente haría que el liderazgo "político", la cabeza visible de la ciudad, fuera el Presidente del Concejo y el ejecutor el Alcalde.**

El objetivo de plantear la representatividad geográfica se origina, primero, en la necesidad de crear mecanismos de control sobre los concejales; segundo, en el objetivo de hacer el gobierno municipal más orgánicamente participativo, y, tercero, en articular un canal directo para que las comunas puedan elevar a consideración del gobierno municipal sus planteamientos. La representatividad territorial es directamente funcional al autogobierno, al objetivo de tomarse a cargo y de que las instancias superiores sólo tengan un rol suplementario respecto a las inferiores. Esta es la norma casi general en los Estados federales, pero se ha planteado como un objetivo en otros tipos de Estados.

El derecho de revocatoria del mandato se apoya, según ya se ha mencionado, en el derecho consuetudinario de las organizaciones democráticas hasta ahora extraestatales y también encuentra parangón y jurisprudencia en otros países.

El planteamiento de no tener funcionarios permanentes o tenerlos en un número mínimo, también encuentra su referencia no solamente en la necesidad de la desburocratización sino principalmente en el comportamiento eficiente de las organizaciones extraestatales, donde se ha experimentado que es preferible asignar responsabilidades ad hoc que crear cargos permanentes. Esta propuesta podría ser viable en la medida en que la autoridad municipal fuera conformada de la manera propuesta, ya que el control social sería muy fuerte y es válida particularmente para el caso de los nuevos municipios rurales. Es particularmente importante que se generalice el criterio de que lo fundamental del gobierno municipal son los representantes elegidos y no la administración.

#### **1.4 Las finanzas municipales**

En primer lugar es necesario que los aportes en trabajo, en especie o en dinero a las comunidades locales que actualmente efectúan las personas sean contabilizadas como contribuciones al municipio. Para incentivar el autofinanciamiento ellas deberían ser descontadas del monto a pagar por concepto de impuestos municipales, reconociendo para ello créditos y hasta devoluciones (en los casos en que tales contribuciones sobrepasen los montos adeudados por concepto de impuestos). El abono tributario debería ser efectuado a la comuna y ésta, democráticamente según su tradición, definiría qué parte correspondería a cada contribuyente, en función de sus aportes directos a la comunidad.

Los ingresos corrientes del municipio provendrían principalmente de sus recursos propios y de aquellos provistos por el sistema de fondos complementarios que será descrito más adelante. **Los recursos propios provendrían de los impuestos municipales (a los que ya se ha hecho referencia) y de la participación en el producto de impuestos directos, al valor agregado, al consumo específico y a las transacciones.**

En todo caso el principio fundamental, se reitera, es que los asuntos del municipio son de responsabilidad de éste y debe ser esta colectividad la que encare, directamente o a través de sus representantes, la solución de sus problemas, sobre la base de sus propios recursos, y que, en lo que se refiriera a su ámbito, la participación del nivel superior debe ser siempre complementaria.

## ***2. El gobierno provincial***

El gobierno provincial, por corresponder a una mancomunidad de municipios, sería ejercido principalmente por un Concejo provincial integrado por representantes de los municipios elegidos por los concejales municipales, y un ejecutivo designado por aquél. Sus atribuciones básicas serían la coordinación y la planificación provincial y definir, controlar y evaluar la ejecución de proyectos que por su envergadura excedieran la jurisdicción y competencia de los municipios considerados individualmente. La máxima autoridad provincial sería el Presidente del Concejo provincial. Las actividades provinciales (principalmente inversión de carácter intermunicipal) serían financiadas básicamente mediante contribuciones de los municipios componentes, variables según los beneficiarios.

Esta conformación del gobierno provincial resulta ser similar a la vigente para su homólogo español, según ya se ha mencionado.

### ***3. El gobierno departamental***

De manera similar al caso del gobierno municipal, el principal órgano del gobierno departamental sería el Concejo o Asamblea Departamental, integrado por representantes de las provincias elegidos por votación directa. Este Concejo o asamblea nombraría un órgano ejecutivo.

Habría un número fijo de representantes por cada provincia (uno o dos) al que serían añadidos otros en proporción a su población y a su superficie. Los representantes tendrían la obligación de informarse e informar al Concejo de la provincia representada. A fin de asegurar el control por la base, las dietas de los representantes serían pagadas conjuntamente por el departamento y la provincia y también existiría la posibilidad de convocar a nuevas elecciones a solicitud de los representados.

Las atribuciones del gobierno departamental sería similares a las de los municipios y las provincias: básicamente se ocuparía de lo que excediera al ámbito de la provincia dentro de aquellas atribuciones que no están reservadas al gobierno nacional.

Dentro de normas de carácter general, cada consejo o asamblea departamental debería poder crear las secretarías que considere necesarias, además de la de Gobierno (en vez de la obsoleta "Prefectura"), para que sus decisiones fueran ejecutadas. Secretarías tales como las de planificación, administración o finanzas, deberían ser funcionales a actividades sustantivas, como agricultura, industria, transportes, etc. y de ninguna manera tener el rol preponderante.

Los ingresos departamentales, de manera similar al municipio, provendrían de recursos propios y del fondo complementario nacional (ver el punto siguiente). Los fondos propios serían los generados por los impuestos departamentales y los provenientes de la participación en la recaudación de impuestos nacionales en su jurisdicción.

### ***4. Un nuevo sistema de planeamiento y redistribución del ingreso***

En nuestro país el sistema de planeamiento en vigencia se consolidó precisamente como instrumento de gobierno de un régimen autoritario, altamente centralizado, y sustentado, según ya se ha mencionado, en la disciplina militar. Democratizado el país, ese fundamento se desvaneció y el sistema entró en crisis. Un acierto del gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) fue descentralizar sectorialmente la planificación (a través del D.S. 21660), pero lamentablemente se puede observar una tendencia a reproducir la centralidad del órgano de planificación dentro de los ministerios sectoriales y también en las capitales de departamento, reduciendo la función nuevamente a especialistas cuando **en realidad todos deben planificar**.

En cada instancia, el órgano de planificación es sólo la cabeza de un sistema de aplicación universal y no el responsable del desarrollo. Como los sistemas de programación (financiera



y operativa), administración y control, el de planificación es tan sólo un servicio de apoyo y no el protagonista del desarrollo<sup>45</sup>.

Ahora que existe la voluntad política de descentralizar es importante que no se reproduzcan fórmulas obsoletas en la organización de los gobiernos subnacionales. Particularmente es importante que la descentralización no consista en reproducir estructuras y funcionamientos centralistas que se están superando en el gobierno nacional, en los gobiernos regionales; que la descentralización no se quede en las capitales de los departamentos sino que sea un proceso de democratización y de desburocratización. Se trata de terminar con el "país tranca", con el estado paternalista e ineficiente y que los pueblos se tomen a cargo. Que la descentralización y la participación lleguen hasta la provincia y hasta el mundo rural.

Al contrario de lo que con frecuencia ocurre en el actual Estado, en el que en muchos casos se espera que todas las soluciones provengan de arriba y finalmente se recurre a la ayuda externa, en el Estado democrático participativo el principio rector, según ya se ha mencionado varias veces, sería **"tomarse a cargo"** y el apoyo de la instancia superior sería sólo complementario. El proceso de planificación, y a la vez de redistribución del ingreso, dentro de la nueva estructura del Estado consistiría, a grandes rasgos, en lo siguiente:

1º En cada comuna, concejo municipal, concejo provincial y asamblea o concejo departamental, se discutiría en primer lugar la problemática de su respectivo ámbito y se encararía la solución **sobre la base del esfuerzo propio**. Lo que excediera a su ámbito y/o sus recursos, sería puesto en consideración (en única instancia) del gobierno inmediatamente superior a través del (los) representante(s) de la respectiva circunscripción.

2º Para cada año el Congreso Nacional distribuiría el total de ingresos nacionales previsibles en tres partes: lo necesario para el funcionamiento del gobierno nacional, lo correspondiente a proyectos de interés nacional y un fondo complementario nacional<sup>46</sup>, que sería distribuido entre los nueve departamentos, por principio, **con carácter complementario** a los recursos propios de éstos.

3º Cada asamblea o Concejo departamental, a su vez, decidiría sobre la parte de los recursos recibidos que, si es el caso, sería destinada a complementar el financiamiento requerido por los servicios sociales y/o proyectos de alcance departamental y **aquella otra que, junto con los recursos propios que eventualmente fueran destinados para este fin, conformaría el respectivo fondo complementario departamental a ser distribuido entre las provincias que integran el departamento**.

4º Cada consejo provincial haría lo propio, y así sucesivamente, pasando por el municipio, hasta llegar a los servicios o proyectos de interés comunal (de las "comunidades") que requirieran de recursos complementarios.

5º Por principio los recursos del fondo no podrían ser empleados en gastos de funcionamiento de los gobiernos subnacionales.

---

<sup>45</sup> La creciente dependencia financiera del actual Estado respecto a los organismos internacionales de financiamiento ha tendido a fortalecer desproporcionadamente los ministerios de sistemas (como planificación y finanzas), en desmedro de aquellos creados para apoyar las actividades sustantivas.

<sup>46</sup> Laurent Thevoz nos sugiere que en cada nivel existan no uno sino dos fondos complementarios: uno destinado a financiar proyectos de inversión y otro con una finalidad explícitamente compensatoria.

6º Una vez definido lo que se podrá hacer, con recursos propios y complementarios, la ejecución de todo lo aprobado estaría a cargo del Secretario de Gobierno o el Alcalde, que sería designado por la respectiva asamblea o Concejo, órgano este último que a su vez tendría a su cargo el control y la evaluación de la gestión. Estas funciones también serían ejercidas por el gobierno inmediatamente superior en el caso de gastos financiados por el sistema de fondos complementarios. La Contraloría, finalmente, ejercería una fiscalización expost sobre todo el gasto público.

7º En consecuencia, cada uno de los cinco niveles tendría sus propios proyectos y su propio presupuesto y la unión de todos estos presupuestos constituiría el presupuesto general.<sup>47</sup>

## ***5. Hacia un nuevo tipo de gobierno nacional***

### **5.1 Un nuevo Legislativo**

En el Estado liberal el Legislativo se integraba a través de representantes de los departamentos (Cámara de Senadores) y de las provincias (Cámara de Diputados). Cada representante era elegido por su respectiva circunscripción es decir, el Poder Legislativo se integraba por representación geográfica. Con la Revolución Nacional se determinó que ambas cámaras fueran constituidas por votación de los departamentos, con el resultado práctico, ya comentado, de que los ciudadanos terminan votando por una sola persona y a través de su decisión sobre esa sola persona constituyen todos los poderes nacionales.

Además de su evidente carácter antidemocrático, este sistema electoral está en abierta contradicción con el principio de igualdad jurídica del ciudadano. En efecto, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones, para elegir un diputado, en el departamento de La Paz se requiere de 26875 votos, en Santa Cruz de 22048. En cambio en Chuquisaca bastan 9349, en el Beni 7708 y en Pando 1566. Dicho de otra manera, el voto de una persona que se inscriba en Pando vale aproximadamente 18 veces más que si se inscribiera en La Paz o 14 veces más que si lo hiciera en Santa Cruz. Este hecho es tanto más grave cuanto que en la práctica, desde la recuperación de la democracia, el Presidente es elegido por el Parlamento.

En vista de lo anterior y en correspondencia a las reformas ya planteadas, se propone que el Senado sea integrado por el voto de los departamentos y la Cámara de Diputados por el de la Nación en su conjunto. Cada departamento elegiría sus senadores y ellos tendrían el rol principal de transmitir al nivel nacional las iniciativas de las colectividades subnacionales que no pudieran ser aprobadas en el nivel departamental. En cambio los Diputados serían elegidos por el voto nacional, un diputado por cada 100 000 habitantes, por ejemplo, sin referencia alguna a departamentos. Por supuesto, una decisión en este sentido requiere de la correspondiente enmienda constitucional.

De esta manera el sistema de concejos que se está proponiendo para las colectividades subnacionales (integrados por representación geográfica pero también tomando en cuenta al

---

<sup>47</sup> Se sabe que el sistema fiscal y financiero de la República Federal Alemana es similar al propuesto aquí pero no ha sido posible estudiarlo.

número de habitantes) culminaría, por un lado, en una cámara integrada por representantes elegidos con criterio geográfico y, por otro lado, en otra, con representantes elegidos exclusivamente con el criterio demográfico.

De lo contrario, cabría preguntarse cuál sería la utilidad de mantener dos cámaras. En realidad en un Estado centralista esto no se justifica<sup>48</sup> pero en cambio sí, plenamente, en el de un Estado políticamente descentralizado.

**También sería conveniente en nuestro caso la renovación periódica de los parlamentarios.** En Estados Unidos, por ejemplo, los Representantes, son elegidos cada dos años. Los senadores, en cambio, son elegidos por seis años, y el Senado se renueva cada dos en un tercio. Cada uno de los 50 estados tiene dos senadores. Los pequeños estados conservan una mayoría aplastante, la justificación jurídica es la igualdad de todos ellos. (DUVERGER 1970).

## 5.2 ¿Hacia un sistema parlamentarista?

La propuesta que se está presentando requiere para su viabilidad de una reducción de los poderes que ahora se concentran en el Presidente y un fortalecimiento del Legislativo. Muchas veces el sistema presidencial es asociado con un poder legislativo muy débil. No es el caso de los Estados Unidos, cuna del presidencialismo, donde una Presidencia fuerte coexiste con un Congreso "también extremadamente fuerte". Según James Young, es un Congreso más fuerte, en términos de su poder en aspectos políticos, de administración, investigación de la administración y conducta del Ejecutivo, que cualquier otro en el mundo (YOUNG 1987, 78).

En Estados Unidos la iniciativa legal, al contrario que en los países latinoamericanos, generalmente proviene del Legislativo. El Presidente participa en la iniciativa de las leyes, así exclusivamente mediante proyectos que acompañan el Mensaje sobre el Estado de la Unión que pronuncia anualmente. El Congreso además de su poder legislativo, tiene un poder electoral subsidiario: si el voto popular no da una mayoría absoluta el Presidente debe ser elegido por la Cámara de Representantes y el Vicepresidente por el Senado (DUVERGER 1970).

El Presidente sólo puede nombrar sus ministros con el consentimiento de dos tercios del Senado (representantes, en número igual, de los Estados). El Congreso, además de sus facultades legislativas, tiene poderes ejecutivos muy fuertes: con excepción de la Presidencia, el Congreso establece las funciones estatutarias de todas las agencias. El Congreso supervisa y financia su funcionamiento y ellas deben informarle continuamente

---

<sup>48</sup> Antes de que se planteara la descentralización política (al menos en los términos actuales) Duverger afirmaba que las segundas cámaras políticas puede ser aristocráticas, federales o democráticas. **En el Parlamento federal una cámara es imagen del Estado federal en su conjunto y se elige en proporción a la población. La otra es la representación de cada Estado en particular y en principio cuenta con igual número de delegados por cada uno.** En los federalismos recientes esta desigualdad respecto a la población representada en esta cámara está atenuada (URSS, RFA). A veces la segunda cámara representa - indirectamente - a las colectividades locales y regionales (Senado francés). En los países unitarios - afirmaba - el Senado se ha mantenido con los argumentos - insostenibles - de que una sola cámara sería demasiado poderosa y conduciría al régimen de asamblea (DUVERGER 1970).

sobre sus actividades. Este control lo ejerce a través de sus comisiones, para las cuales trabajan más de 10 mil funcionarios (YOUNG 1987, 78-80).

La fuerza del Parlamento es tal que el sistema presidencialista los Estados Unidos es viable sólo gracias a que los partidos son ideológicamente similares, lo que permite que se formen mayorías y minorías de parlamentarios casi independientemente de la militancia de sus miembros. Si los partidos americanos poseyeran una estructura rígida la separación de poderes haría imposible ejercer el gobierno. (DUVERGER 1970).

Según Young el sistema presidencialista de los Estados Unidos no puede sobrevivir sin el consentimiento del Congreso ya que gran parte de las atribuciones del Presidente lo son por delegación de atribuciones del Congreso y éste puede retirarla. Esto se debería a que en realidad **el régimen norteamericano (la más antigua democracia contemporánea) habría sido parlamentarista desde su fundación hasta los inicios del presente siglo**. El Presidente solamente asumió los poderes actuales (después de que hasta entonces sólo habría sido casi "un empleado" del jefe de la mayoría parlamentaria, el "caller"), debido al debilitamiento de los partidos en el siglo XX, que a su vez debilitó el papel del Parlamento. La Presidencia reemplazó a aquellos en el papel de formular la política y ser responsable de ella ante el electorado. Sin embargo **lo determinante habría sido el nuevo rol asumido por los Estados Unidos a raíz de las guerras mundiales y la gran depresión, que obligó a centralizar los poderes en una sola persona**.

Siempre según el autor mencionado, actualmente en Estados Unidos, ante el cambio de la situación mundial, hay mucha discusión sobre los problemas que existen en el sistema presidencialista y **el sistema parlamentario cobra nuevo atractivo. Se puede decir con certeza que el sistema presidencialista americano se va a modificar y, posiblemente, ya se está modificando...**(YOUNG 1987, 85-86).

En América Latina también se ha comenzado a poner seriamente en duda la eficacia democrática del sistema presidencialista. En Brasil la polémica al respecto, con motivo de la aprobación de la nueva Constitución fue tan fuerte, que la propia Constitución prevé una revisión al cabo de cinco años (en 1993) y un "plebiscito" para definir si el sistema seguirá siendo presidencialista o se adoptará el régimen parlamentarista (REPUBLICA FEDERATIVA... 1988).

También en Bolivia, en la práctica, parece que se está avanzando hacia un sistema parlamentarista, después de haberse producido una situación de "empate" (MALLOY 1989) entre el Legislativo y el Ejecutivo. Recientemente ha cobrado gran importancia el poder electoral del Parlamento y si logra asentar su legitimidad sobre nuevas bases (como aquí se propone) éste podrá fortalecerse y tener un papel cada vez más importante en el planteamiento de iniciativas, en la evaluación de aquellas provenientes del Ejecutivo e incluso en la conformación del Ejecutivo.

Ciertamente, en función de los principios y objetivos que guían esta propuesta y también de lo que se ha planteado para la conformación de los gobiernos subnacionales, el sistema parlamentarista parece más adecuado a un Estado democrático participativo como el que se está postulando. **Pero por el momento éste no es un aspecto fundamental como sí lo son la creación de los Concejos o asambleas departamentales y la transformación de las secciones provinciales en municipios**.

## **V. VISION DE CONJUNTO Y PUESTA EN MARCHA**

### ***1. Visión de conjunto***

Una visión de conjunto de esta propuesta permite apreciar que en la base del Estado se encontraría toda la población organizada y con posibilidades de participar directamente en decisiones que le incumben, a través de la comuna, y mediante ésta sus iniciativas podrían llegar teóricamente a todos los niveles del Estado a través de sus representantes. La democracia participativa sería una realidad al incorporar las tradiciones constructivas de funcionamiento democrático dentro del Estado. Todas las colectividades, desde la comuna hasta la Nación resolverían los problemas correspondientes a su ámbito con autonomía, pero además todos los niveles estarían ligados entre sí, a través de representantes, hasta llegar a la máxima representación nacional, que sería el Congreso.

Históricamente lo más importante de una transformación como la propuesta sería haber derribado definitivamente el muro que fue construido, hace ya muchos siglos, para separar la población invadida de la invasora y que explica el carácter fundamentalmente excluyente del actual Estado.

La tendencia estructural a aumentar la dependencia, que caracteriza al Estado actual puede ir transformándose en otra, a acrecentar la autonomía nacional, si el gobierno central transfiere a cada comunidad subnacional, gradualmente y en la medida en que cada una de éstas lo requiera, aquello de lo cual sus respectivos gobiernos pudieran ocuparse mejor que él. Estas responsabilidades serían asumidas por éstos sobre la base de poder disponer libremente de recursos propios, con fuentes definidas equitativamente, y donde los recursos nacionales tuvieran un papel solamente complementario. Involucrada la población en resolver sus problemas en base al esfuerzo propio, aumentaría espontáneamente el monto global de la inversión pública financiada con recursos nacionales y también la presión tributaria.

Desde un punto de vista administrativo se abriría paso a la eficiencia. Descentralizadas las decisiones, cada instancia tendría un número relativamente pequeño de problemas que resolver. Ellos podrían ser rápidamente encarados y en lo posible resueltos en el nivel correspondiente, los recursos serían administrados con la economía con que se actúa cuando se gasta lo propio, reduciendo al mínimo necesario la burocracia (cuando ésta fuera aún necesaria). Sólo cuando los recursos propios resultaran insuficientes o la solución de las necesidades excediera el ámbito respectivo, se recurriría a la instancia inmediatamente superior, mediante la cual se tendría acceso a un sistema de financiamiento complementario, financiado en parte (pero se espera que cada vez en menor proporción) con fondos de la cooperación internacional.

### ***2. Puesta en marcha***

Si existe la decisión política, esta propuesta puede ser puesta en marcha inmediatamente, sin cambios traumáticos, para completar su implementación, más adelante, con muy pocas modificaciones en la Constitución.

Lo ideal sería que consistiera en un proceso de democratización de abajo para arriba, es decir, desde el municipio a la nación, pasando por la provincia y el departamento. Pero, en

nuestro caso, hay que empezar por crear los nuevos municipios. En todo caso, las decisiones a tomarse sobre descentralización deberían ser evaluadas y luego inscritas dentro de una concepción global de reorganización territorial, donde estén claramente previsto que todas las competencias que no estén reservadas a la Nación pueden ser reclamadas por los municipios y las provincias siempre que correspondan a su jurisdicción territorial. Los gobiernos departamentales deberían ser organizados desde un comienzo con esta perspectiva.

El proceso de puesta en marcha podría tener los siguientes elementos:

- Definir las competencias nacionales y, por exclusión, aquellas que, potencialmente, la Nación transferiría a las colectividades subnacionales y extender la jurisdicción territorial de los actuales municipios hasta la sección.

- Elegir los concejos municipales y las asambleas departamentales a fin de iniciar, a solicitud de ellos, la transferencia gradual de responsabilidades y recursos. **El criterio para poder establecer qué responsabilidades pueden ser transferidas a qué niveles sería principalmente la localización de los usuarios y la voluntad de asumirlas por parte de la colectividad concernida.**

- Transformar los impuestos a la propiedad en impuestos municipales y crear los departamentales. Un detalle decisivo para definir la fuente y la coparticipación de los ingresos fiscales, y la cobertura de los servicios, es el registro y exacta localización del domicilio de todas las personas naturales y jurídicas, y la localización y cuantificación de las actividades económicas.

- El aspecto más delicado de la transición sería la transferencia y el reemplazo de los medios de financiamiento de los gobiernos subnacionales que debe acompañar a la transferencia de responsabilidades. Este proceso podría ser llevado a cabo como sigue:

1º Establecer los porcentajes de coparticipación y las tasas mínimas de los impuestos correspondientes a cada nivel de gobierno, **pero no transferir estos últimos de inmediato**. Según ya se ha indicado, en principio, el total de ingresos propios (incluidos aquellos por coparticipación) resultante para cada departamento (la suma de los ingresos departamentales, provinciales y municipales) debería ser bastante superior a los ingresos totales actuales, no sólo por motivos políticos sino, principalmente, para que los gobiernos subnacionales pudieran asumir los costos de los servicios que serían transferidos **y cada departamento debería optar entre seguir dependiendo de recursos provenientes de regalías o contar en adelante con los recursos propios propuestos en este documento.**

2º En caso afirmativo, reemplazar contablemente el origen de los ingresos actuales por las nuevas fuentes.

3º Luego, a medida que se produzca la transferencia de funciones, asignar los respectivos recursos financieros provenientes tanto de lo que quedara disponible de lo generado por los nuevos impuestos como de la coparticipación en montos equivalente a los actuales. El momento en que con tales asignaciones se alcanzara al producto total de cada impuesto (con las tasas actuales) y a los montos actuales por coparticipación, los impuestos serían transferidos en su totalidad al correspondiente gobierno subnacional, que podría regular las tasas en función de sus necesidades, y, además, podría disponer de los recursos adicionales generados por el nuevo régimen de coparticipación y por el sistema de fondos complementarios.

- **Los actuales fondos** de inversión social (social de emergencia), desarrollo regional y desarrollo campesino, deberían ser fusionados en uno (o dos, según la sugerencia de Thévoz: uno de inversión y otro de compensación), para **constituir la base para el sistema de fondos complementarios, cambiando así su carácter actualmente sectorial por otro global**. La distribución interdepartamental de estos recursos sería de incumbencia del gobierno nacional (Legislativo y Ejecutivo) pero la distribución intradepartamental y el gasto debería ser de competencia de los gobiernos subnacionales.

- Con la democratización del Estado, el papel de los funcionarios (cuando existieran) pasaría a un segundo plano y cobrarían más importancia los elegidos para los distintos consejos. En consecuencia, **la capacitación de los elegidos**, si posible en forma previa a la transferencia de funciones, **sería decisiva para el éxito del proceso**. En este sentido resulta estratégico volver a contar con una institución nacional cuya función principal debería ser proponer políticas y normas generales para el desarrollo de los gobiernos municipales y provinciales y **crear las instituciones departamentales que presten asesoramiento y capacitación a dichos gobiernos subdepartamentales**.

- La clave para evitar la expansión de la burocracia - y del gasto corriente - sería que se hiciera el **traspaso de funciones y no de funcionarios** (los que deberían ser liquidados en el momento de la transferencia) a fin de que los gobiernos subnacionales se organicen sobre nuevas bases y que se reduzca al mínimo necesario el número de funcionarios tanto en estos gobiernos como en el nacional. Por supuesto, este alcance se refiere a funcionarios y no a trabajadores en actividades operativas (como maestros, trabajadores en salud, etc.).

En todo caso la puesta en marcha debe ser claramente prevista como un proceso, cuya primera imagen objetivo sería la propuesta en este trabajo, proceso en el que debe quedar claramente establecido quiénes intervendrán y con qué atribuciones, dentro de unas reglas del juego predefinidas. Sólo en ese momento se podría iniciar el proceso real de transformación de la organización territorial del Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBO, Xavier (1988) **"La comunidad rural como germen de una nueva sociedad"** en "Desarrollo agrícola y participación campesina". Santiago: CEPAL, 1988.
- ANTELO GUTIERREZ, Sergio (19..) **"Centralismo y estructuras de poder"**. Santa Cruz, s/e, s/f.
- ANTELO GUTIERREZ Sergio (1988) **"Autonomía municipal"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- ARAMAYO, Francisco (1987) **"Descentralización y municipio"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Democracia y descentralización en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- ARCE AGUIRRE, René Danilo (1987) **"Guerra y conflictos sociales, el caso rural boliviano durante la campaña del Chaco"**. La Paz: CERES, 1987.
- BOISIER, Sergio (1986) **"Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en un marco sinérgico"**. Santiago: ILPES, 1986.
- BOISIER, Sergio (1988) **"Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos"**. Santiago: ILPES, 1988.
- BOOYSSE CASSAGNE, Thérèse (1987) **"La identidad aymara, aproximación histórica (Siglo XV, Siglo XVI)"**. La Paz: Hisbol, 1987.
- BORJA, Jordi (1986) **"Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado"** en BORJA J. et al. "Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local". Santiago: ICI, FLACSO, CLACSO, 1987.
- CALDERON, Fernando (1984) **"Urbanización y etnicidad en el caso de La Paz"**. La Paz: CERES, 1984.
- CALDERON, Fernando y LASERNA, Roberto Comp. (1983) **"El poder de las regiones"**. La Paz: CERES, 1983.
- CARTER, William y ALBO, Xavier (1988) **"La comunidad Aymara, un miniestado en conflicto"** en ALBO X. Comp. "Raíces de América: el mundo Aymara". Madrid: UNESCO, 1988.
- CAPOBIANCO, Guillermo (1974) **"Los desafíos del regionalismo en Santa Cruz"** en CALDERON, F. y LASERNA R. Comp. "El poder de las regiones". La Paz: CERES, 1983.
- CARAVEDO MOLINARI, Baltazar (1988) **"La experiencia de la democratización en el Perú"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- CENTRO BARTOLOME DE LAS CASAS Ed. (1987) **"Regionalización"**. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1987.
- COMITE PRO SANTA CRUZ (1987) **"Estatutos del Comité Pro Santa Cruz"** en COMITE PRO SANTA CRUZ Ed. "Santa Cruz 2000, el proyecto cruceño". Santa Cruz, 1987.
- DABDOUB, Carlos (1987) **"Una propuesta de cambio: la reforma constitucional"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES " Ed. "Democracia y descentralización en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- DABDOUB, Carlos (1988) **"Cruceños: adónde vamos"** en COMITE PRO SANTA CRUZ Ed. "Santa Cruz 2000, el proyecto cruceño". Santa Cruz, 1987.
- DANDLER, Jorge (197..) **"Sindicalismo campesino en Bolivia"**. La Paz: CERES, 1983.



- DERMIZAKY, Pablo (1988) **"Hacia la reforma administrativa en Bolivia"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- DONOSO, Susana (1980) **"Comercio, reproducción y acumulación"**. La Paz, UMSA, 1980.
- DUVERGER, Maurice (1970) **"Instituciones políticas y derecho constitucional"**. Barcelona: Ariel, 1970.
- ECUADOR. VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (1986) **"Los gobiernos seccionales del Ecuador"**. Quito: ILDIS, 1986.
- FERNANDEZ BOWLES, Juan Carlos (1985) **"Autonomía municipal y poder regional"** (Serie). El Deber (Santa Cruz), 1985.
- FERNANDEZ F., Luis (1987) **"La descentralización desde el punto de vista del departamento de Potosí"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Democracia y descentralización en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- FINOT, Enrique (1946) **"Nueva historia de Bolivia"**. La Paz: Gisbert, 1964.
- FINOT, Iván (1974) **"La formación histórico-económica de Bolivia, Crítica a la escuela de la dependencia económica"**. Bogotá: Universidad de los Andes, 1978.
- FINOT, Iván (1986) **"Participación popular en la planificación y la gestión del desarrollo"**. Santiago, 1986.
- FINOT, Iván (1988) en **"Estrategias de desarrollo y procesos de planificación"**. La Paz: ILDIS, 1988
- FINOT, Marthadina Mendizábal de (1989) **"La Paz: un ecosistema frágil ante la agresión urbana"**. La Paz: ILDIS, 1990.
- INCH, Bernardo (1988) **"Reforma institucional"**. Documento 3. La Paz: MIR, 1988.
- KLEIN, Herbert S (196..) **"Orígenes de la revolución boliviana"**. La Paz: Juventud, 1968.
- LATORRE, Emilio (1988) **"El municipio colombiano"**. Bogotá: FESCOL, 1988.
- LAZARTE, Jorge (1984) **"Democracia obrera en Bolivia"** en VEGA J.E. et al. "Bolivia: democracia y participación popular (1952-1982)". La Paz: FLACSO, 1985.
- LAZARTE, Jorge (1988) **"Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia"**. La Paz: ILDIS, 1988.
- LASERNA, Roberto (1984) **"Movimiento regional y democracia"** en VEGA J.E. et al. "Bolivia: democracia y participación popular (1952-1982)". La Paz: FLACSO, 1985.
- LIPHART, Arend (1984) **"Las democracias contemporáneas"**. Barcelona: Ariel, 1987
- LOPEZ BELTRAN, Clara (1988) **"Estructura económica de una sociedad colonial"**. La Paz: CERES, 1988.
- MALLOY, James M. (1970) **"Bolivia: la revolución inconclusa"**. La Paz: CERES, 1989.
- MALLOY, James M. (1989) Intervenciones en el Seminario **"Perspectivas de la Revolución Nacional"**. La Paz: CERES, 1989.
- MANRIQUE, Alfredo y MARIN, Francisco (1987) **"Reforma política: Ley 12, descentralización administrativa y fiscal"**. Bogotá: FESCOL, 1987.
- MAYORGA, René A. (1985) **"Crisis del Estado y democracia"** en MAYORGA R. Comp."Democracia a la deriva". La Paz: CERES, 1987.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION (1979) **"Estrategia de desarrollo económico-social"**. La Paz, 1970.

- MORELL OCAÑA, Luis (1984) **"La administración local"**. Madrid: Tecnos, 1984.
- ORTIZ, Eduardo (1987) **"La municipalidad en Costa Rica"**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- OVANDO SANZ, Jorge Alejandro (1961) **"Sobre el problema nacional y colonial de Bolivia"**. La Paz: Juventud, 1984
- PALMA, Eduardo (1983) **"La descentralización desde una perspectiva política"**. Santiago: ILPES, 1983.
- PEREZ CALVO, Alberto (1988) **"La constitución española y la descentralización territorial"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed. "Integración, democracia, descentralización y reforma constitucional". La Paz: ILDIS, 1988.
- PLATT, Tristán (1978) **"Symétries au miroir: le concept de yanantin chez les Macha de Bolivie"** en Annales E.S.C. Vol.33/5-6.
- PONCE S. Carlos et al. (1984) **"El federalismo en Bolivia, contribución a su historia"**. Cuadernos de Hoy, Año II Nº 11, La Paz, 1984.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (1984) **"Plan nacional de rehabilitación y desarrollo, 1984-1987"**. La Paz, 1984.
- REPUBLICA DE BOLIVIA (1967) **"Constitución política del Estado"**. Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1987.
- REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988) **"Constituição"**. Brasilia: Senado Federal, 1988.
- REYE, Ulrich (1987) **"Aspectos económicos de la descentralización"** en INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Ed."Democracia y descentralización en Bolivia". La Paz: ILDIS, 1988.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia (1989) **"Democracia liberal y democracia ayllu: reflexiones en torno al colonialismo interno en Bolivia"**. Chukiyawu marka, mayo de 1989.
- ROCA, José Luis (1980) **"Fisonomía del regionalismo boliviano"**. La Paz: Amigos del Libro, 1980.
- ROCA, José Luis (1984) en VEGA J.E. et al. **"Bolivia: democracia y participación popular (1952-1982)"**. La Paz: FLACSO, 1985.
- ROMERO PITTARI, Salvador (1988) **"Actores y estrategias en la reforma del Estado boliviano"**. La Paz: FLACSO, 1988.
- ROSALES, Mario (1988) **"El municipio como agente dinamizador del desarrollo, la descentralización y la democracia"** en GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, "Gobierno local y participación social, debate desde una perspectiva agraria". Santiago: GIA, 1988.
- SAAVEDRA, Bautista (19...) **"Proceso Mohoza"** en "El ayllu". La Paz: Juventud, 1971.
- SANDOVAL, Godofredo y SOSTRES, M.Fernanda (1988) **"La ciudad prometida"**. La Paz: ILDIS-SYSTEMA, 1989.
- URENDA DIAZ, Juan Carlos (1986) **"Autonomías departamentales, la alternativa al centralismo boliviano"**. Cochabamba: Amigos del Libro, 1987.
- URIOSTE, Miguel (1988) **"El poder comunal" en CSUTCB "Debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades"**. La Paz: CEDLA, 1989.
- VARIOS AUTORES (1984) **"El municipio"**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1984.
- WITKER, Jorge (1984) **"La administración local en México"**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

YOUNG, James (1987) **"Evolução do sistema de governo nos Estados Unidos" en "Presidencialismo e parlamentarismo"**. Brasília: SEDAP-FUNCEP, 1987.

ZAVALETA ALEGRE, Jorge (1986) **"Municipalidad y democracia"**. Lima: ILDIS, 1986.

ZAVALETA MERCADO, René (1984) **"Lo nacional-popular en Bolivia"**. México: Siglo XXI, 1986.

## **ANEXO: PROYECTO DE LEY DE REFORMA MUNICIPAL**

Art. 1. Ampliase la jurisdicción territorial de cada municipalidad **provincial y seccional** a la de su correspondiente sección provincial.

Art. 2. Los límites de la jurisdicción municipal de las capitales de departamento serán los de los municipios (actuales provincias y secciones provinciales) colindantes.

**Art. 3. Los municipios cuya población alcance a más de 200 000 habitantes, según el último censo de población y vivienda, serán fraccionados por ley expresa de la República, siguiendo criterios geográficos, de población y de extensión territorial.**

Art. 4. En cada municipio habrá distritos municipales, delimitados por ordenanza municipal, en la que se deberá tomar en cuenta criterios geográficos, de población y de extensión territorial.

Art. 5. Ampliense las competencias municipales a todas aquellas actividades de carácter público que no estén reservadas al Gobierno Nacional, en lo que corresponda a su jurisdicción territorial, particularmente en lo que respecta a saneamiento, salud, educación y vialidad.

### **(DEL GOBIERNO MUNICIPAL)**

Art. 6. El gobierno municipal estará integrado por el Concejo o Junta Municipal, órgano deliberante con facultades resolutivas, normativas y de seguimiento y control, y por el Ejecutivo Municipal, presidido por el Alcalde. **Además los ciudadanos elegirán en cada distrito un Agente Distrital, que será parte del Ejecutivo Municipal.**

Art. 7. La mitad más uno de los concejales serán elegidos por todos los residentes en el municipio. La otra mitad, por distritos municipales.

Art. 8. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta por la población o por el Concejo Municipal en caso de que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta, según lo establece la Constitución.

Art. 9. El Concejo Municipal tendrá facultades resolutivas, normativas y de seguimiento y control, y para ejercerlas podrá contratar servicios de consultoría y auditoría.

Art. 10. Las reuniones del Concejo Municipal serán abiertas y el Alcalde participará con voz pero sin voto. Para hacer uso de la palabra los otros ciudadanos deberán solicitar audiencia con anticipación.

Art. 11. El Ejecutivo Municipal estará integrado por el Alcalde y cuatro Secretarios Municipales, nombrados por él y ratificados por el Concejo: de Desarrollo Social, de Desarrollo Económico, de Planificación y de Administración.

Art. 12. Las funciones de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social serán, principalmente: saneamiento básico, saneamiento ambiental, vivienda, salud, asistencia social, educación, cultura y deporte.

Art. 13. Las funciones de la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico serán, principalmente: vialidad, riego y fomento a la producción de bienes y servicios.

Art. 14. Las funciones de la Secretaría Municipal de Planificación serán, principalmente: catastro multifinanciado, estrategia, ordenamiento territorial y evaluación integral de proyectos.

Art. 15. Las funciones de la Secretaría Municipal de Administración serán, principalmente: recaudación de contribuciones, presupuesto, tesorería, bienes, personal y suministros.

**Art. 16. El Concejo Municipal podrá crear un Fondo Municipal Complementario, que funcionará bajo la supervisión de la Secretaría de Administración, en lo administrativo, y de las otras secretarías en lo técnico, y tendrá a su cargo la administración de recursos destinados en forma complementaria a la iniciativa y al esfuerzo de las comunidades vecinales.**

Art. 17. Las remuneraciones de los titulares y funcionarios del **Gobierno** Municipal serán fijadas por el Concejo Municipal y pagadas exclusivamente con recursos propios del municipio.

Art. 18. La iniciativa para asumir competencias y sobre proyectos municipales deberá proceder de cada gobierno municipal, y ser financiados sobre la base de recursos propios y las transferencias que le correspondan por asumir nuevas competencias.

### **(DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR)**

Art. 19. En cada barrio o comunidad podrá organizarse una comunidad vecinal a fin de asumir las competencias municipales en lo que corresponda a su jurisdicción territorial. La jurisdicción territorial y la personería jurídica de cada comunidad vecinal serán determinadas por ordenanza municipal.

Art. 20. La comunidad vecinal tendrá una mesa directiva integrada por un Presidente y al menos tres secretarios, uno de ellos de finanzas. Tendrán derecho a ser elegidos y elegir a los integrantes de esta mesa directiva, y a participar en las asambleas comunales, todos los ciudadanos residentes en el barrio o comunidad, sin discriminación alguna por propiedad o sexo.

Art. 21. Todas las decisiones sobre obras a emprender por la comunidad vecinal que comprometan la propiedad y/o los aportes (en dinero, especie o trabajo) de los residentes en el barrio o comunidad deberán ser adoptados en asamblea comunal, que deberá ser convocada con la debida anticipación y en la que podrán participar con derecho a voz y voto todos los ciudadanos residentes.

**Art. 22. En cada distrito municipal se reunirán al menos tres veces al año los representantes de las comunidades vecinales del distrito, en Concejo Distrital, plantearán sus requerimientos al Gobierno Municipal y harán seguimiento de las acciones determinadas por éste para el distrito.**

**Art. 23. Los concejales elegidos por distrito municipal, como parte del Concejo Municipal, y el Agente Distrital, como parte del Ejecutivo Municipal, deberán informarse e informar sobre la gestión municipal a las comunidades vecinales de su distrito.**

#### **(DE LOS BIENES Y RECURSOS MUNICIPALES)**

Art. 24. Todas las tierras que no sean de propiedad privada o, **por Ley expresa, de la Nación,** serán de propiedad municipal.

Art. 25. Los bienes inmuebles y muebles de propiedad pública, utilizados para la prestación de servicios mayoritariamente (mayoría absoluta durante tres años o más) a la población de cada municipio serán transferidos a éste simultáneamente con la transferencia de competencias.

Art. 26. Serán recursos propios de cada municipio los que provengan de la cobranza de contribuciones, multas y patentes municipales, y de la coparticipación municipal en impuestos nacionales y departamentales. Serán recursos complementarios los que provengan de otras fuentes.

Art. 27. Transfórmase en contribuciones municipales a los impuestos provenientes de la propiedad de bienes inmuebles y de vehículos de residentes en cada municipio.

Art. 28. La coparticipación municipal en los impuestos nacionales será fijada sobre la base del hecho generador: para los impuestos indirectos, donde se facture la compraventa; para los impuestos directos a las personas y a las empresas, donde ellas residan.

Art. 29. Los recursos complementarios podrán provenir de ventas de bienes municipales, donaciones, créditos y transferencias del Fondo Nacional Complementario a través de los Fondos Departamentales Complementarios y de la Fundación para el Desarrollo Solidario. Estos recursos serán siempre complementarios a la iniciativa y al esfuerzo propios pero el aporte del Fondo Nacional Complementario será directamente proporcional a los niveles de pobreza establecidos por el Gobierno Nacional para cada

municipio. El nivel de endeudamiento no podrá ser superior al total del presupuesto ejecutado el año anterior.

Art. 30. Los municipios podrán reconocer los aportes de los ciudadanos a sus respectivas comunidades vecinales, y descontarlos de las contribuciones municipales.

#### **(DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL)**

Art. 31. Con la debida anticipación, cada año el Concejo Municipal fijará techos presupuestarios tomando en cuenta las proyecciones sobre ingresos propios y complementarios presentadas por el Ejecutivo Municipal.

Art. 32. El Ejecutivo Municipal elaborará el presupuesto municipal sobre la base de los requerimientos de la población transmitidos a través de los concejales y bajo el principio de la subsidiariedad, es decir, complementariamente a los esfuerzos de las comunidades vecinales.

**Art. 33. El Concejo Municipal considerará, podrá proponer enmiendas y resolverá sobre el Presupuesto Municipal.**

#### **(DEL GASTO MUNICIPAL)**

Art. 34. El Ejecutivo Municipal responderá sobre el gasto de recursos propios exclusivamente ante el Concejo Municipal y sobre el gasto de recursos complementarios ante el Concejo y ante las instituciones financiadoras que así lo requirieran. Ello no obstante, cualquier ciudadano podrá entablar querrela criminal ante los tribunales ordinarios por estafa, malversación o apropiación indebida que pudieran cometer las autoridades o funcionarios municipales.

#### **(MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS)**

Art. 35. Los municipios podrán mancomunarse para atender necesidades comunes en base a sus propios recursos, y formar órganos representativos (demográfica y territorialmente) que, a su vez, podrán contratar servicios en función de cada proyecto.

**Art. 36. Los municipios que integren y los que sean contiguos a las actuales capitales de departamento, conformarán sendas mancomunidades. Cada una de estas mancomunidades tendrá un Concejo de Coordinación Municipal, conformado por representantes designados por cada Concejo Municipal en número proporcional a la población de cada municipio constitutivo.**

#### **(MEDIDAS TRANSITORIAS)**

Art. 37. En tanto sea definida la jurisdicción territorial de los distritos municipales, ésta corresponderá a la de los ac-

tuales cantones, cuando éstos existan. Los Agentes Cantonales cumplirán las funciones de Agentes Distritales.

I.FINOT, 30/06/93