



**Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible**

<http://www.cepad.org>  
Calle Cobija 548, Santa Cruz, Bolivia

## Evolución de la ciudadanía y participación social en Bolivia

\* Roberto Barbery Anaya

La “Modernización del Estado” es uno de los principales mitos de la democracia. Se invoca a diario, sin la menor precisión, y con las mismas facultades portentosas del vellocino de oro que en la antigüedad servía para franquear cualquier distancia. En todo caso, es conveniente reconocer desde un inicio, que no será aquí donde se pondrán las cosas en escorzo. Simplemente se delinearán algunos conceptos, a manera de bocetos, con la intención de distinguir la naturaleza del proceso generado por la Ley de Participación Popular en Bolivia.

La “Modernidad” tiene una referencia histórica definida: se insinúa en el renacimiento y va consolidándose progresivamente a partir del siglo XVIII. Es la época incipiente de la democracia liberal que tiene su expresión más emblemática en el seno de la Revolución Francesa, cuando se proclaman los principios universales de Libertad, Igualdad y Fraternidad. Sin embargo, del enunciado abstracto de estos principios - frecuentemente devaluados por legislaciones y prácticas excluyentes -, pasamos con el transcurrir de los siglos XIX y XX, al planteamiento de desafíos políticos que se traducen en una versión renovada de la democracia que bien podríamos denominar “neomoderna”.

La neomodernidad así planteada está caracterizada por la necesidad de revisar la

concepción tradicional del liberalismo moderno. El contenido principal de esta revisión, por lo general, supone el diseño y la implementación de políticas dirigidas a superar el modelo clásico de la representación política, forjando una democracia capaz de promover mayor presencia social en las decisiones políticas.

Es en este ámbito que adquieren especial significación principios como la descentralización del poder público y la participación de la sociedad civil.

La doctrina liberal considera que los derechos políticos son aquellos que emergen y se ejercen en el marco de la ciudadanía, remitiendo su alcance a la interacción de la persona en la conformación y funcionamiento del gobierno. En ese espíritu, el Derecho Positivo, ha institucionalizado

la ciudadanía en todas las constituciones modernas precisando sus límites legales. Así, el Artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Bolivia dice que la ciudadanía consiste: *1º En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos. 2º En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por ley.*

En este contexto, el carácter meramente representativo de la democracia liberal, que suele formularse en los términos del

**La “Modernización del Estado” es uno de los principales mitos de la democracia. Se invoca a diario, sin la menor precisión, y con las mismas facultades portentosas del vellocino de oro que en la antigüedad servía para franquear cualquier distancia.**

texto constitucional citado, resulta anacrónico frente a la reconocida necesidad de abrir espacios para la participación social que generen mayor legitimidad en el sistema político. Por ello, el Parlamento boliviano se encuentra debatiendo un Proyecto de Reforma Constitucional que busca incorporar un tercer alcance en la definición constitucional de la Ciudadanía: *el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos en los términos establecidos por Ley*.

La Ley de Participación Popular es el principal antecedente legal en este proceso de evolución de la ciudadanía, por lo que es importante detenerse particularmente en su análisis, reconociendo en su inspiración una Teoría de la Gobernabilidad - que por cierto no tiene nada que ver con la deformada noción que reduce la gobernabilidad a los pactos entre los partidos políticos para tomar el poder - que parte de la necesidad de articular los tres elementos clásicos de la doctrina del Estado: Población, Territorio y Poder.

Reflexionar sobre Gobernabilidad, inmediatamente nos remite a otras dos categorías políticas: Legalidad y Legitimidad. La legalidad supone la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de la ciudadanía. Pero, además, en su naturaleza ontológica, está la posibilidad de practicar el imperio político del gobierno. Por ello, constituye uno de los cimientos de la gobernabilidad. A su vez, la legitimidad, supone la generación de espacios consensuales en los que exista una aceptación y adhesión social respecto del accionar gubernamental. Por ello, es el otro cimiento fundamental de la gobernabilidad.

Desde una perspectiva política, en el ámbito de la legalidad, encontramos la psicología del imperativo hipotético: el hombre actúa bien por miedo a las hipotéticas represalias jurídicas o sociales que le acarrearía actuar mal. Asimismo, en el ámbito de la legitimidad, encontramos la psicología del imperativo categórico que expone Kant en su teoría deontológica: el hombre actúa

bien por convencimiento moral, sin calcular las consecuencias favorables o desfavorables de su acción.

Ambas dinámicas son imprescindibles en la motivación política, y constituyen las bases de la gobernabilidad. Representan la condición formal y la condición moral, respectivamente, de todo ejercicio gubernamental que aspira a ser eficaz sin ser traumático.

En todo caso, los espacios institucionales, a los que se hacía referencia anteriormente, requieren del concurso de varios factores en la estructura jurídica del Estado. Entre estos, cabe destacar, la existencia de órganos públicos con autoridades que gocen de un respaldo político, económico, administrativo y social.

Se trata de órganos públicos que tengan funcionarios adscritos a una lógica de organización política socialmente aceptada – en nuestro caso, la democrático-representativa –, con recursos relativamente suficientes para desarrollar competencias específicas, y con procedimientos e instrumentos coercitivos dirigidos a favorecer el cumplimiento de su gestión; es decir, un conjunto de variables concurrentes, para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la administración integral del Estado por parte del gobierno.

Para alcanzar los objetivos propuestos, es menester que éstos órganos públicos, tengan presencia en la totalidad de la población y el territorio de un Estado; de esta forma, sus tres elementos constitutivos – población, territorio y poder – estarán adecuadamente identificados.

De acuerdo con ese criterio, los Estados excesivamente centralizados, por la inexistencia de una red institucional sólida que

abarque al conjunto de los recursos humanos, geográficos y económicos, tienen mayores dificultades para ejercer la legalidad. Ergo, no cuentan con buenas posibilidades de enfrentar satisfactoriamente la necesidad de garantizar la gobernabilidad.

En este contexto, la descentralización constituye un factor imprescindible para contribuir a la legalidad.

Por otra parte, involucrar al ciudadano en la administración pública de las necesidades y expectativas generales, constituye una forma implícita y explícita de lograr su conformidad política con el sistema y sus autoridades, contribuyendo a desarrollar esos espacios consensuales que permiten la aceptación y adhesión social del ejercicio gubernamental.

La participación social, es uno de los medios fundamentales para favorecer la legitimidad. Es en la interacción permanente entre la función pública y la sociedad civil, que se desarrollan los lazos que permiten construir una cultura política en la cual el administrador y el administrado se reconocen, respetan y valoran recíprocamente, resolviendo satisfactoriamente el desafío que plantea la gobernabilidad.

El reto está en diseñar los mecanismos idóneos para canalizar la energía social, evitando su desnaturalización a través de la adopción de procedimientos excesivamente burocráticos.

En el marco de las reflexiones precedentes, la descentralización del sector público, como forma institucional de acercar el poder al ciudadano, es un requisito de la legalidad. De igual manera, la participación, como forma social de vincular a la comunidad con el poder descentralizado, es un requisito de la legitimidad.

La legalidad sin legitimidad, es casi pura coerción. A su vez, la legitimidad sin legalidad, es energía sin concreción. Por ello, la gobernabi-

lidad, tiene en la convergencia de la descentralización y la participación, dos condiciones importantes para su vigencia.

Con la Ley de Participación Popular, promulgada hace poco más de ocho años, Bolivia comenzó a estructurar un modelo descentralizador de características decisivas para promover la gobernabilidad en la totalidad de su territorio. Así, su aplicación significó la rectificación histórica de un centralismo que había limitado el alcance de la administración pública a espacios muy restrictivos, que se pueden resumir en los 24 municipios que recibían recursos. Solo en ellos se podían conformar verdaderos Gobiernos Municipales con posibilidades de responder a las necesidades ciudadanas. Para el resto de la población – más del 50% –, asentada lejos de las ciudades grandes, la autonomía municipal, instituida por la Constitución Política del Estado, no pasaba de ser una declaración retórica sin posibilidades prácticas de materializarse, por la inexistencia de ingresos.

La ley incrementó al 20% la participación municipal en los impuestos nacionales y estableció una nueva referencia para su distribución: el número de habitantes de cada sección de provincia, categoría territorial con la que identificó la jurisdicción de los municipios. De ésta forma, como en Bolivia existían 311 secciones de provincia - ahora hay 315 -, se constituyeron 311 municipios que, al empezar a recibir recursos, pudieron conformar sus respectivos Gobiernos Municipales. El nuevo contexto municipal institucionalizado por la Ley de Participación Popular, permitió que el 61% de la población que no vive en las principales capitales en 1994, y que con el anterior sistema de distribución recibía el 10% de la participación municipal, pase a recibir recursos equivalentes – 61% – a su densidad poblacional.

Finalmente, el conjunto de las reformas económicas impulsadas por la Ley de Participación Popular, además de lo antedicho, comprendió la transferencia de los impuestos a los inmuebles, vehículos y transferencias que afectan a estos bienes, al dominio exclusivo de los Gobiernos Municipales. Estos tributos, en el caso de las ciudades grandes, han pasado a tener una importancia relativa mayor que los propios ingresos de coparticipación municipal.

Con la nueva forma municipal de distribución económica y territorial, institucionalizar éste proceso a través de los Gobiernos Municipales, significa llevar a cabo una descentralización política, económica y administrativa.

De 24 a 311 Gobiernos Municipales con facultades políticas, recursos económicos y competencias administrativas (recientemente se han creado 4 municipios más). Una descentralización radical.

De todas formas, el aporte típico de Bolivia en el camino de legitimar su sistema político, se encuentra en la generación de espacios que facilitan la participación social. Por ello, la Ley de Participación Popular no se agota en la descentralización del sector público; considera ésta medida, como un medio indispensable para acercar el poder al ciudadano. En esa síntesis, la finalidad de la proximidad gubernamental, es la constitución de un interlocutor para la participación de la sociedad civil.

Con esa inspiración, en la Ley se reconocen a las Organizaciones Territoriales de Base, como expresión organizada de la sociedad civil, que tiene por función la orientación y el control social de la administración municipal. En el alcance de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), están comprendidas las Comunidades Indígenas, Comunidades Campesinas, Pueblos indígenas y Juntas Vecinales, por tener en común las dos características on-

tológicas: son territoriales, porque representan un espacio geográfico determinado, y son de base, porque todos los miembros participan sin mayor intermediación en la solución de sus necesidades, con el sólo requisito de estar vecindados en la comunidad o el barrio. Ninguna de éstas características se encuentran en otras organizaciones de la sociedad civil.

En la filosofía de todo proceso participativo se debe buscar el reconocimiento de lo existente. De lo contrario, se corre el riesgo de inviabilizar el proceso, al crear estructuras y dinámicas artificiales, reñidas con la idiosincrasia colectiva. La participación, para tener visos de éxito, debe ser genuina, espontánea, natural. En ese convencimiento, la Ley de Participación Popular, otorga Personalidad Jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, que son estructuras sociales vigentes desde antes de la constitución de la República – con excepción de la juntas vecinales que son un resultado de procesos de urbanización recientes –, reconociéndoles legalmente el derecho natural de petición y supervisión del accionar de los actores públicos; es la orientación y el control social de la administración gubernamental.

El reconocimiento formal de la realidad no puede menos que hacerse partiendo de los usos y costumbres de las organizaciones sociales existentes. Estas Comunidades tienen sus propias formas administrativas, que son un testimonio de la prolongada ausencia de la institucionalidad del Estado, en la mayor parte del territorio de Bolivia. La única posibilidad de incorporarlas en un proceso global de administración, es respetando y canalizando, por intermedio de los Gobiernos Municipales, sus prácticas ancestrales. Además de ser una reivindicación moral de las culturas originarias, es una necesidad administrativa. Por ello, la descentralización del sector público, se convierte en un instrumento de la participación popular.

Finalmente, la Ley de Participación Popular, constituye un Comité de Vigilancia en cada municipio, conformado por representantes de las comunidades y juntas vecinales, para que sean los portavoces de las necesidades sociales ante el Gobierno Municipal. Este Comité de Vigilancia tiene la facultad de iniciar procedimientos que pueden dar lugar a congelar los recursos municipales, en la eventualidad de que exista una administración inadecuada de parte de las autoridades edilicias.

En estos años de aplicación de la Ley, se han otorgado 14.000 Personalidades Jurídicas y se han conformado los 315 Comités de Vigilancia. La orientación y el control social han comenzado, aunque todavía de forma incipiente, a través de la planificación de los Planes de Desarrollo Municipal, con la participación de los Gobiernos Municipales, las Organizaciones Territoriales de Base y El Comité de Vigilancia. Sin duda que hay muchas insuficiencias y debilidades que, en cualquier caso, son los costos naturales de un proceso nuevo que aun no tiene el respaldo de una sólida cultura democrática. Entre estas insuficiencias y debilidades habría que resaltar la frecuente desnaturalización de la participación ciudadana por la acción de los partidos políticos que buscan controlar a las organizaciones sociales y los problemas también frecuentes en la gestión de los recursos descentralizados por la falta de recursos humanos debidamente capacitados.

De todas formas, y volviendo al marco lógico que hemos desarrollado en este análisis, cabe concluir que con la promulgación y aplicación de la Ley de Participación Popular, se ha institucionalizado en todo el territorio la presencia de órganos públicos que cuentan con autorida-

des, competencias, recursos y procedimientos, favoreciendo la legalidad. Asimismo, a través de la participación social, se están generando los espacios consensuales necesarios para promover la adhesión ciudadana en el sistema político, favoreciendo la legitimidad. De ello podemos concluir que Bolivia tiene posibilidades renovadas para consolidar con éxito la gobernabilidad democrática.

---

Notas:

- (1) Que no sería lo mismo que “Neoliberal”, cuyo uso convencional está incorrectamente asociado con la exacerbación del liberalismo económico, extremo que fue desestimado en la década de los cincuenta del siglo XX por los impulsores de la recuperación económica de Alemania - lo denominaron “paleoliberalismo” o “Liberalismo de la Edad de Piedra”.

- 
- \* Abogado, Concejal Municipal de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y consultor independiente del CEPAD.