

Al conmemorar 10 años de promulgación de la Ley de Participación Popular, FES-ILDIS se propuso contribuir a la indispensable evaluación de los resultados de esta transformación estructural del país, para identificar sus principales logros y desaciertos, así como sus desafíos y perspectivas, en un contexto evidentemente distinto al de 1994.

Además de las aproximaciones académicas, pareció enriquecedor y oportuno intentar la realización de una suerte de "biografía íntima" de la Participación Popular. Esta recapitulación colectiva está conformada por entrevistas que adquieren el carácter de una comparecencia personal, una mezcla de confesión y de juicio en torno a la consistencia de las ideas y de las experiencias. Estas conversaciones diversas, polémicas y en ocasiones contradictorias, nos permiten reconstruir el proceso de gestación y desarrollo de una propuesta colectiva, conformada con aportes decisivos de cada uno de los entrevistados.

Tanto la iniciativa como la elaboración de esta publicación pertenecen a Diego Ayo, uno de los más destacados, agudos y sistemáticos estudiosos de la Participación Popular.

ISBN 99905-75-66-5

Voces críticas de la descentralización

Descentralización
Participación

7

FES-ILDIS
PLURAL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

ILDIS

plural
EDITORES

Voces críticas de la descentralización

Una década de Participación Popular

14 entrevistas a cargo de Diego Ayo



Descentralización
Participación
Nº 7

Voces críticas
de la descentralización
Una década de Participación Popular

Voces críticas de la descentralización

Una década de Participación Popular

Entrevistador:

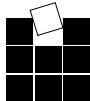
Diego Ayo Saucedo

Entrevistados:

Iván Arias, Xavier Albó, Rubén Ardaya, Franz Barrios,
José Blanes, Erika Brockmann, Iván Finot, Mario Galindo,
Javier Medina, Carlos Hugo Molina, José Luis Roca,
Gonzalo Rojas, Laurent Thevoz, Miguel Urioste

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

ILDIS 


plural
EDITORES

FES-ILDIS

La Fundación Friedrich Ebert (Friedrich Ebert-Stiftung-FES) trabaja en más de cien países, colaborando activamente con los esfuerzos nacionales por la consolidación de una democracia participativa, pluralista y con equidad social. Apoyamos en la búsqueda de respuestas políticas, sociales y económicas acordes a las necesidades de cada nación; así como a la construcción de los consensos necesarios entre las fuerzas sociales y políticas del país.

En Bolivia, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) es la representación institucional de la FES. En 1985, poco después del retorno del sistema democrático al país, abrimos nuestras oficinas en La Paz para fortalecer el trabajo que habíamos iniciado ya en 1979, desde nuestra representación en Ecuador.

Para la consecución de nuestros objetivos, promovemos la generación de conocimiento en temas políticos relevantes y prioritarios, a través de investigaciones, publicaciones y de la organización de espacios de difusión pública, reflexión y debate.

Los puntos de vista expresados por los entrevistados y el autor no reflejan necesariamente los puntos de vista del empleador (USAID) del autor ni del Gobierno de los Estados Unidos. The views expressed herein are interviewees' and author's own and not necessarily those of the author's employer (USAID) nor the US Government.

Edición de las entrevistas: Javier Medina

Corrección: Soledad Domínguez

Colección FES-ILDIS: *Descentralización y Participación* N° 7

FES-ILDIS

Av. 6 de agosto, Pasaje Pascoe N° 3

Tel. (591-2) 2431083 / 2430259 Fax: (591-2) 2431227

La Paz, Bolivia / E-mail: ildis@fes-bol.org

© FES-ILDIS / Plural editores, 2004.

Primera edición, junio 2004.

ISBN: 99905-75-66-5

D.L.: 4-1-852-04

Producción: Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia

Email: plural@entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación.....	7
Prólogo	
<i>Diego Ayo</i>	9
Iván Arias	13
Xavier Albó	39
Rubén Ardaya	65
Franz Barrios	95
José Blanes	111
Erika Brockmann	139
Iván Finot	163
Mario Galindo	171
Javier Medina	203
Carlos Hugo Molina	243
José Luis Roca	265
Gonzalo Rojas	275
Laurent Thévoz	303
Miguel Urioste.....	333

Presentación

Al conmemorar 10 años de promulgación de la Ley de Participación Popular, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, oficina de la Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), se ha propuesto contribuir a la indispensable evaluación de los resultados de esta transformación estructural del país, para identificar sus principales logros y desaciertos, así como sus desafíos y perspectivas, en un contexto evidentemente distinto al de 1994.

Además de las aproximaciones académicas (algunas de ellas apoyadas también por FES-ILDIS) nos pareció enriquecedor y oportuno intentar la realización de una suerte de “biografía íntima” de la Participación Popular o, más precisamente, una radiografía de la autoría intelectual de este proceso. Esta recapitulación colectiva está conformada por las opiniones de los principales responsables de la concepción y ejecución de la Participación Popular, incluyendo sus motivaciones personales, las convicciones fundamentales, los reconocimientos y las objeciones con relación a ella.

Tanto la iniciativa como la elaboración de esta publicación pertenecen a Diego Ayo, uno de los más destacados, agudos y sistemáticos estudiosos de la Participación Popular. Corresponde a Diego el mérito de haber investigado los textos publicados por cada uno de los entrevistados en este libro como un primer paso para la formulación de cuestionarios personalizados. Es así que las entrevistas adquieren el carácter de una comparecencia académica, una mezcla de confesión y de juicio en torno a la consistencia de las ideas y de las experiencias. Estas conversaciones diver-

sas, polémicas y, en ocasiones, contradictorias entre sí, nos permiten reconstruir el proceso de gestación y desarrollo de una propuesta colectiva, conformada con aportes decisivos de cada uno de los entrevistados, que, sin embargo, la valoran positivamente.

Ponemos a consideración del lector la riqueza de los diálogos generados en cada encuentro con relación a un tópico que es, al mismo tiempo, histórico y actual, además de tener gran importancia para el futuro.

Yesko Quiroga
Director FES-ILDIS

Prólogo

Diego Ayo

Tengo la fortuna de haber dedicado algunas gratas horas de mi vida a leer aquellos ensayos, artículos, tesis y demás trabajos seguramente más relevantes de todos estos señores que tengo el honor de haber entrevistado. Mi suerte adicional es que no tengo que convencer a nadie del prestigio de cada uno de ellos: cada entrevistado se presenta casi por sí solo. Tiene sus propios méritos y es por ellos que decidí conversar precisamente con ellos.

No niego que mi listado de entrevistados tiene un par de sesgos. En primer lugar, se trata de personas que han escrito sobre el tema. Hay gente sin duda sumamente interesante que vive el tema, lo respira día a día pero no ha tenido el tiempo o la gana de dedicar al público algunas líneas para la posteridad. Ellos quedaron fuera de este reducido grupo. Podría mencionar desde alcaldes hasta presidentes de OTB que darían testimonios posiblemente menos pulcros o sofisticados, pero no por ello menos valiosos o profundos. Quede como un trabajo pendiente.

Y, en segundo lugar, todos ellos comparten un rasgo: han sido mis jefes, colegas/amigos muy próximos o admirados intelectuales que he sabido disfrutar desde hace ya más de una década. Ahí está Gonzalo Rojas, quien fue el primero allá por el año 1995 que me dio la posibilidad de introducirme en este mundo, dándome confianza en su calidad de Director de la Unidad de Investigación y Análisis. De él aprendí su ética protestante. Su seriedad en lo que hace (y me refiero al trabajo, pues en otras cosas no suele ser tan serio). Y la cabeza máxima de ambos era Carlos Hugo Molina, Secretario Nacional de Participación Popular, quien tuvo

(y tiene, sin duda) la notable virtud de saber hacer equipos. Saber hacernos soñar. Quizás mucho, pero enseñándonos que siempre se puede dar cabida a la fe. En ese equipo estaba nuestro querido suizo Laurent Thevoz, quien siempre tuvo la agudeza de evitar demasiado optimismo, señalando inteligentemente las debilidades del proceso. Un gran maestro. Y a su lado el otro maestro: Javier Medina. Amigo, prolífico escritor, inclaudicable promotor de los “dones y las reciprocidades”, que no es sino un permanente llamado a entender Bolivia como un país étnicamente complejo que requiere de (in) mediatas políticas de discriminación positiva, y sobre todo, implacable crítico de los defensores del centralismo (con especial énfasis en los funcionarios de Hacienda), la nación y la Iglesia. También está el Negro Arias, cuyas despedidas siempre me resultaron beneficiosas. Por aquellos años –cuando Gonzalo me contrató– dejó el puesto de investigador para asumir como jefe de la Unidad de Apoyo a los Pueblos Indígenas. Tuve la suerte de copar esta vacancia. Su siguiente despedida fue para dejar su cargo de Viceministro de Participación Popular que tuve oportunidad, así sea por corto tiempo, de asumir. Siempre que el Negro se va yo gano. Pero, sin duda, trabajando juntos la cosa es aun mejor. Tiene el don de saber “aterrizar” las más grandes abstracciones y aparecer en la foto todo sonriente. Espero haber aprendido algo de semejante talento. Y como último compañero de la gestión pública está Mario Galindo quien en mi época de universidad fue mi profesor y de Viceministro hablaba con la misma elocuencia y pasión.

Aunque ya no pude compartir la gestión con Rubén Ardaya, compartí, además de muchos partidos de fútbol, su convencimiento de que la democracia es mejor con la Participación Popular. A veces dudo de tan férreo convencimiento, pero agradezco su incansable capacidad de entrega a lo que sabe hacer: trabajar por una mejor descentralización (municipal). Asimismo sucedió con Erika Brockmann que me encandiló con su inconmesurable paciencia en aquellas épocas en que estaba elaborando la Ley de Municipalidades o la Ley de Unidades Político Administrativas para escuchar los distintos puntos de vista de la población y saber incluirlos en las variadas propuestas que se escribieron.

Con Miguel Urioste, Xavier Albó, Iván Finot y José Luis Roca la cosa fue diferente. A ellos los admiré leyéndolos. Sólo luego los conocí. A Miguel como analista del Estado anticampesino y defensor de aquellos insumos

básicos para lo que después sería la LPP. Y me refiero a su propuesta de “fortalecer a las comunidades” que demandaba una descentralización para las comunidades. Provocador y acertado. A Iván Finot cabe recordarlo por su capacidad creativa. Fue en buena cuenta el autor intelectual de la LPP y actualmente es un riguroso pensador de la descentralización en América Latina. A Xavier es imposible no conocerlo. Y habría que decir que es muy difícil conocer al país, aquel país multicultural, sin haber leído al famoso como afable doctor / jesuita y *p´ajla*. También cabe mi reconocimiento a don José Luis Roca, que tiene la lucidez (y el atrevimiento) de hablar de la capitalización, la descentralización, sobre la gesta libertaria (su libro *1809* es digno de mención) o la reforma agraria –entre otros tópicos– con gran fluidez y causando profundo malestar en no pocos aludidos.

Desde otro ámbito está también Pepe Blanes, profesor mío de la maestría el CEBEM/CIDES, impulsor de mis estudios en España, amigo y pensador crítico de la descentralización de quien verdaderamente aprendí mucho. En especial, saber que la falta de autocrítica ha sido y es altamente nociva para el desarrollo del proceso municipal. Y finalmente Franz Barrios, admirado académico, amigo, renovado y audaz analista con quien comparto chicharrones y café.

La metodología fue simple: leí lo que escribieron y en base a ello preparé un cuestionario diferente para cada uno. Todos ellos, con excepción de Franz, Erika, Iván, Javier Medina y el José Luis Roca, fueron entrevistados, mientras que los mencionados recibieron mi cuestionario por e mail y prefirieron hacerlo por su cuenta. Pero eso sí: todos fueron editados por Javier Medina con una última revisión mía. Le agradezco su apoyo tanto como a Ernesto Rude, excelente alumno mío de la Carrera de Ciencias Políticas de la UMSA en la materia de Teoría de la Descentralización, que se dedicó a la ingrata tarea de desgrabar las entrevistas.

Hace tres años tuve la idea de hacer este trabajo y finalmente recién tengo la oportunidad de darlo a conocer luego de haberlo actualizado con preguntas referentes a nuestra peculiar coyuntura con un octubre dramático y una Asamblea Constituyente en ciernes. Y ello gracias al entusiasmo de Yesco Quiroga y Cecilia Requena del ILDIS, que siempre gustaron de la idea.

Finalmente, agradezco a todos mis entrevistados con quienes compartí no sólo una amena conversación o la posibilidad de editar sus cues-

tionarios, sino el conocer a fondo a sus propias criaturas que no son sino sus publicaciones que encierran sus pensamientos, inquietudes y sufrimientos que espero queden condensados, al menos en algo, en las líneas que siguen.

Diego Ayo desempeño diferentes funciones en el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular: investigador, jefe de la Unidad de Investigación y Análisis; jefe de la Unidad de Fortalecimiento Comunitario; Director Nacional de Participación Popular y Viceministro del área. Ha escrito diversos ensayos sobre el proceso de descentralización municipal; destacan en particular los textos *Los desafíos de la Participación Popular*, CEBEM, La Paz, 1999 y *Municipalismo/Participación Popular. Apuntes de un proceso*, Muela del Diablo, La Paz, 2003. Se licenció en Ciencias Políticas en la UMSA y ahora es candidato a doctor en la misma área por la Universidad de Salamanca, España. Es profesor titular de la Carrera de Ciencias Políticas de la UMSA en la materia relacionada a la Teoría de la Descentralización. Fue asesor de la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados (2002 a 2003) y desde abril de 2003 trabaja en USAID como coordinador de los programas de descentralización municipal.

“Se nos critica diciendo que mientras se hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiéndonos con esta leycita que repartía migajas al pueblo”

Iván Arias

Te iniciaste de municipalista allá por 1994 como parte del equipo de Carlos Hugo Molina. ¿Qué recuerdos te deja esta experiencia? Te hago esta pregunta no sólo desde el plano personal sino también como técnico involucrado en el gobierno gonista. ¿Qué significaba para ustedes el emprender una ley, a todas luces prometedora para el desarrollo democrático, simultáneamente a la Ley de Capitalización tan venida a menos en esta última coyuntura?

A Carlos Hugo Molina lo conocí el año 1992, en un encuentro que organizó CIPCA, donde yo trabajaba, denominado *Por una Bolivia diferente*. En este evento intentábamos recoger, desde diferentes ángulos, criterios y posiciones, insumos para la construcción de una Bolivia con base étnica. Nosotros veníamos con Víctor Hugo Cárdenas, Xavier Albó, Javier Medina y todo aquel equipo de “ruralistas” que pretendía armar una propuesta de país con base en la diversidad multiétnica y pluricultural, producto de la “Marcha por la dignidad” protagonizada por los pueblos indígenas del oriente boliviano que se produjo el año 1990.

Carlos Hugo fue invitado a ese encuentro. Él hizo una ponencia sobre “Bolivia municipal”, que está inserta en la publicación que hizo CIPCA, poco después del evento. Me acuerdo de que el comentario general, por entonces, era que Carlos Hugo estaba demasiado influenciado por la experiencia española. Que dichas propuestas habían funcionado muy bien en España, en Colombia y que no iban a funcionar en Bolivia, debido a la base étnica que teníamos y que era solamente una buena idea. Recuerdo un comentario que tuvimos en aquel tiempo entre todos los participantes,

Filemón Escóbar también fue parte del encuentro. Xavier Albó dijo que lo de Carlos Hugo Molina “no dejaba de ser una propuesta descabellada, en función de fortalecer el actual Estado. Si se desea hacer otro Estado, por supuesto eso no va, pero si se quiere fortalecer el actual Estado es una buena opción”.

Desde aquel momento, en mi cabeza fue quedando esta idea. Después me incorporé a trabajar en la reforma educativa, en el ETARE, y es ahí donde empiezo a chocar con las políticas públicas. Antes yo había trabajado en ONGs e instituciones similares y nunca me había preocupado en la construcción de políticas públicas. Amalia Anaya me invitó a trabajar y formamos el primer equipo básico del ETARE. En eso, nos reencontramos con Víctor Hugo Cárdenas que, por entonces, estaba como candidato a la Vicepresidencia de la República. Cuando asumió como vicepresidente, entré a trabajar como su secretario privado. Desde la Vicepresidencia yo era el responsable de hacer el seguimiento a lo que, en ese momento, se proponía como una “Ley de Participación Popular”, que nadie sabía qué era, porque el equipo de Carlos Hugo estaba trabando directamente con el presidente. Como yo trabajaba con Víctor Hugo, era el encargado de articular la propuesta con nuestro equipo. El vicepresidente nos traía los primeros borradores de la propuesta de ley; lo que nosotros hacíamos era remitir con mucha reserva dichos documentos a expertos y personalidades, de diferentes áreas, para que nos hagan llegar sus criterios, opiniones, sugerencias y otros, allá por septiembre y octubre de 1993.

Con esos criterios recogidos, Víctor Hugo iba a las reuniones de gabinete. Ahí es donde conozco a Carlos Hugo y a Roberto Barbery. En todo caso, corresponde señalar que nosotros aceptábamos la idea de municipalizar el país, pero a partir de la subcentral agraria, el ayllu, la capitánía, el cabildo, dependiendo de la realidad del país y no tanto de la sección de provincia.

En este encontrarnos, analizar y discutir la propuesta, viendo la viabilidad del tema y la construcción de políticas públicas, dejo la Vicepresidencia y Carlos Hugo me invita a su equipo. Entonces empezamos a trabajar con mucho más detalle la propuesta. En la Secretaría Nacional de Participación Popular yo trabajo en la unidad de investigación y análisis.

Creo que fue un proceso muy interesante, en el que agradezco haber estado presente, porque venía de una posición muy localista a una visión

de país que buscaba, precisamente, lo que decía Albó: “fortalecer este Estado”. Fue una decisión muy importante ya que, en mi criterio, la única manera de construir un nuevo Estado era fortaleciendo el que teníamos, cambiando lo que teníamos. Fue en esa coyuntura personal que entendí la importancia de la propuesta de la LPP como una salida importante para el país. Creo que lo más interesante de la ley es precisamente eso: reconocer lo que anteriormente existía.

A partir de ello, empezamos a discutir en el equipo algunos temas sensibles de este país profundo, especialmente con Roberto Barbery, quien tenía menos sensibilidad al tema rural; era más urbano. En cambio, había otra gente, como Isaac Álvarez, por ejemplo, que tenía mucha más sensibilidad al tema rural, porque venía de haber trabajado en una ONG.

Todos trabajamos con mucho esfuerzo por incorporar a este Estado las prácticas, usos y costumbres de ese país diverso, de reconocerlo tal cual es. Ése, creo, es el valor de la ley. Se nos critica diciendo que mientras Sánchez de Lozada hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiéndonos con esta leycita que repartía migajas al pueblo. Pero, bueno, a pesar de eso, creo que fue una gran oportunidad, que fue un gran desafío.

Lo cierto es que tú veías el proceso como parte fundamental de una estrategia de integración de sectores excluidos y por ende como un excelente mecanismo para frenar aventuras políticas al estilo Sendero Luminoso.¹ ¿Qué te dicen los últimos eventos de octubre? Estamos lejos de Sendero evidentemente, pero lo cierto es que el descontento que tú creías canalizado reemerge nuevamente. ¿Cómo lo explicas desde una óptica municipalista?

Primero que nada, debemos respondernos a las siguientes preguntas: ¿por qué es posible la participación popular?, y ¿por qué fueron posibles las reformas del año 1994? Básicamente, creo yo, por los acuerdos políticos de 1992. Una de las razones por las cuales el país pasa, actualmente, por una de sus peores etapas, es precisamente porque no hemos vuelto a renovar un pacto social. El año 1992 se hizo un pacto político.

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

Junto con Sergio Molina publicamos un texto que se titula *De la nación clandestina a la participación popular*, donde se señala que, en el momento en que vivíamos un periodo de hiperinflación, en el Perú, Sendero Luminoso estaba por tomar Lima. Era un momento trágico. Aquí habíamos tenido a las FAL Zárate Willca el año 1989, Ofensiva Roja de los kataristas empieza el año 1990, CNPZ el año 1990, EGTK el 1992. Entonces, la pregunta que rondaba todo el tiempo en Bolivia era: ¿en qué momento entra Sendero Luminoso?

Yo creo que la clase política boliviana fue suficientemente lúcida como para analizar el estado y situación de las cosas y derivar en la incorporación y propuesta de cambios fundamentales en el país. De ahí la reforma educativa, la descentralización y otras reformas; se posibilita, incluso, hasta un cambio en el artículo primero de la Constitución Política del Estado, reconociéndonos como una nación pluricultural y multilingüe. En aquel tiempo, hablar de ello ya no era tanto problema, porque la marcha de los pueblos indígenas había marcado la diferencia. Creo que la marcha de 1990 ayudó a que los bolivianos nos redescubriéramos, nos reinventáramos. Hasta ese momento sólo se hablaba de tres etnias en Bolivia: los aymaras, quechuas y los tupi-guaraníes. En esta última clasificación entraban los demás. A partir de entonces hemos empezado a hablar de mosetenes, chimanes, esse eijas y otras etnias, y no solamente en esa generalización “tupi-guaraní”, que es como el etcétera que oculta muchas ignorancias. En fin, creo que la marcha indígena planteó un gran redescubrimiento.

Es, precisamente, en función de ese proceso que se venía y que la clase política plasmaba en acuerdos, que se empieza a hablar de establecer una Corte Nacional Electoral más transparente; se discute la profundización de la descentralización; de cambiar el artículo primero de la Carta Magna. La virtud de este proceso fue darle continuidad, más allá de una gestión gubernamental. Por eso es que quiero señalar, además, que la participación popular no es sólo un producto de Gonzalo Sánchez de Lozada, sino de un momento histórico que nos llevó a reconocer que éramos un país multifacético y así debíamos asumir las cosas en adelante. Eso nos ayudó.

Ahora, hay que plantearse otra pregunta: ¿qué es lo que nos está diciendo lo ocurrido en los últimos eventos de febrero y octubre de 2003? Yo creo que lo que nos está diciendo es: falta un nuevo pacto. Necesitamos hacer una evaluación y mirar cuánto hemos avanzado, qué es lo que

debemos ajustar, cambiar o proponer. En ese contexto, probablemente, la Constituyente posibilite un escenario para efectuar este análisis. Pero, inclusive antes, no hubiésemos necesitado Constituyente si ya en las reformas a la Constitución de 1996 se hubiese involucrado temas de desafío que no fueron incluidos por temor o interés de algunos sectores políticos.

También te animabas a decir con notable algarabía que habíamos pasado del sindicato a la junta vecinal, de los compañeros proletarios a las OTBs. Era pues la “hora de las organizaciones territoriales”,² pero la realidad actual desmiente esta certeza. Lo funcional está más vivo que nunca...

Creo que, efectivamente, aquel canto de “construcción desde abajo”, de “pasar de líder de plaza al líder de la construcción del país” era nuestra gran esperanza. Creo que la participación popular tiene un mensaje mucho más profundo que solamente aquello de transferir recursos. Es la apuesta a creer en nosotros mismos; la apuesta por articular la sociedad civil con el órgano público para construir algo juntos, y la construcción es con propuestas y alternativas. Por eso afirmo que la apuesta por el sistema corporativo, por el sistema funcional, nos llevó al fracaso durante la UDP; nos llevó al fracaso durante la década del setenta; 1971 fue el año del gran fracaso de todos aquellos que pregonaban que la revolución estaba a la vuelta de la esquina; fue el fracaso de la UDP. Entonces nos dimos cuenta de que aquello no daba nada. Por eso apostamos, desde 1992, a construir con propuestas a partir de abajo.

Por ello enfatizamos en el tema de la territorialización. Aquello ha durado muy poco, porque los grandes avances que se habían logrado en dos o tres años fueron obstaculizados por la recentralización que se impuso en el gobierno de Banzer (1997 a 2001) que dio lugar a que, otra vez, los actores corporativos funcionales, aquellos que prefieren plantear sus demandas a nivel del gobierno central, en vez de preocuparse de la pila, del agua, de la basura en su barrio, volvieran a ganar. En ese sentido, más que una sensación de fracaso, hay la certeza de que el país ha perdido, porque con el sistema funcionalista, corporativo, no hemos avanzado. De

2 Iván Arias: “Juntas vecinales: recuperar los espacios de poder”, en *Ventana*, La Razón, (La Paz), 19 de noviembre de 1995.

ahí que pueda afirmar que con el sistema territorialista, aquel que plantea una planificación local, haciendo POAs y basado en instrumentos pensados para el nivel municipal, hemos avanzado mucho más que en décadas de funcionalismo; este sistema no nos ha llevado a ningún lugar. Las oligarquías y grupos corporativos han desplazado, otra vez, a lo que se intentó hacer.

En todo caso, percibiste tempranamente que la LPP tendría dificultades en superar las discriminaciones del horizonte colonial. Recuerdo un ensayo tuyo que nos decía que en muchos municipios los concejales veían al alcalde como el patrón.³ ¿Qué significa esto? O, para decirlo de otro modo: la LPP, ¿nos ha hecho menos racistas, menos discriminatorios?

Lo que nos hizo más racistas, menos tolerantes, ha sido el proceso regresivo imperante durante el gobierno de Banzer. Quiero aclarar algo, de 1994 a 1997, hay un fuerte intento por sentar las bases de un Estado basado en la planificación participativa, basado en las alianzas entre la sociedad civil y el poder público. Ocurre que a partir de 1997, primero, Banzer no cree en la participación popular; no cree en el nuevo Estado que se está construyendo y lo que hace es volver al Estado de 1970. Otra vez vuelve el Megaestado, el presidente que lo soluciona todo. ¿Repartir a los municipios?, ¿para qué? Empieza a inaugurar escuelas. Cuando se le dice que su tarea no es ésa, que ésa es competencia de los alcaldes, el tipo no entendía.

Por eso es que, en vez de fortalecer ese Estado, en el que el órgano público y la sociedad civil están dialogando, probablemente con discrepancias, pero construyendo a través de instrumentos participativos que derivan en la formulación de sus POAs y PDMs, lo que hace es volver a recentralizar el Estado. Se quita total importancia a los municipios. Él empieza a convocar nuevamente a los empresarios privados, a los comités cívicos y otros que se habían venido a menos en esos últimos años; y otra vez empiezan a emerger los conflictos con la COB, con la cual vuelve a relacionarse en una dinámica negativa, así como con la Confederación de

3 Cf. Arias, Iván: "El proceso social de la participación popular: problemas y potencialidades", en SNPP-UIA: *Participación popular: avances y obstáculos*, La Paz, SNPP, 1996.

Campeños; y éstos ven, nuevamente, resurgir su oportunidad. Todos los problemas terminan, otra vez, en palacio de gobierno. Es decir, ese Estado centralizador tiene su contraparte en las organizaciones funcionales que, otra vez, terminan derrotándolo. El gobierno de Banzer critica la participación popular; las organizaciones funcionales corporativas también aparecen criticando la participación popular, calificándola de “ley maldita”, que no las ha tomado en cuenta y, ahora, terminan apareciendo como los verdaderos actores. Así aparecen Felipe Quispe, el señor Olivera, erigiéndose y empezando a ocupar espacios políticos e intentando marginar a los alcaldes y a los actores locales.

¿Quieres decir que si hubiesen seguido Sánchez de Lozada y Carlos Hugo Molina hasta el año 2000, desaparecerían los movimientos cívicos y otras instancias que hoy piden autonomías departamentales?

No hubiésemos tenido los líos que éstos han causado. Lo que estábamos planteando era una nueva forma de construir el Estado. A lo que hemos vuelto, con Banzer y después con Goni (porque la cosa no cambió con él, por su ceguera) es al Estado pos 52, ese que rigió hasta la década de los setenta, donde gobernaban los uniformados, la COB y los empresarios. Aparentemente hemos vuelto a lo mismo. Los uniformados vuelven a jugar un rol protagónico: los policías se paran y se sublevan, los militares meten bala y, ante la amenaza de juicio, advierten con rebelión. La COB y los sindicatos vuelven a recuperar el poder. Los comités cívicos lo propio. Hemos vuelto a eso.

Entonces, ¿qué hemos hecho con lo que se había avanzado? Se rompió aquella fuerza que era construir el Estado a partir de abajo. A partir de la célula más pequeña, a la que habíamos apostado: la OTB. Por eso los cívicos vuelven a su planteamiento de construir el Estado a partir de los departamentos. Cuando nosotros planteamos que era de más abajo. Cuando se les dice a los de la COB que el presupuesto no iba ser más discutido con ellos, sino con las comunidades, abajo, también se sintieron ofendidos. Cuando esto mismo se le dice a Felipe Quispe, su reacción es la misma. Cuando a Banzer se le dice que se está construyendo un Estado diferente, éste se siente amenazado y dice: “un ratito, ¿entonces para qué voy a ser presidente?”.

Lo que había que resumir es que, entre 1994 y 1997, se da un fuerte intento de construir el Estado de abajo hacia arriba, es decir, de tratar que las decisiones sean tomadas por la gente, de que los recursos lleguen a la comunidad, a partir del municipio. Podría haber sido también otro nivel más bajo; por eso es que se creó también los distritos. Pero la apuesta era dar poder al ciudadano, poder económico y poder político, formar y creer que la gente era capaz de tomar decisiones. En fin, una apuesta por la gente y creer que el pueblo es capaz de tomar buenas decisiones. Pero, además, se pensó que el municipio era el escenario del diálogo intercultural, porque me acuerdo que, en un primer momento, se pensó crear municipios para los indios y municipios para los no indios, vecinos o campesinos, para los t'aras y los k'aras, pero se terminó apostando por establecer unidades territoriales de gestión: el municipio, con una dimensión urbana y rural, es decir, el municipio con capacidad de generar diálogo intercultural, con la capacidad de propiciar un reencuentro y un reconocimiento del saber indígena. Por eso es que, adicionalmente, se crea el escenario del distrito municipal indígena, donde haya una unidad socio-cultural que tiene historia, cultura, lengua, espacio territorial. Ahora bien, eso no implicaba incorporarlos en un escenario de visiones decisionistas, sino de espacios de empoderamiento.

Y en ese caso, ¿qué evaluación das al ingreso de autoridades municipales indígenas a la arena municipal? Ingreso que por cierto tuviste el tino de sistematizar⁴ luego del Primer encuentro de alcaldes y concejales indígenas que organizaste desde la Secretaría Nacional de Participación Popular. Parece que todo esto quedó más en el plano mediático. Un encuentro bien organizado, muchos indígenas en la foto, ¿pero qué queda de todo esto?

En 1995, teníamos alrededor de 464 concejales campesinos indígenas en el país; era el treinta por ciento del total general. El año 2000, esa cifra bajó completamente. Obviamente, en esta categoría, sin mucha filosofía, se debe considerar, concretamente, a los concejales campesinos indígenas que *viven* en el área rural, y no a aquellos que se declaran o adscriben como parte de

4 Secretaría Nacional de Participación Popular: *Indígenas en el poder local*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, 1997.

alguna etnia o pueblo indígena pero viven en conglomerados urbanos. Ahora, si incluimos la *adscripción*, lógicamente, la cifra va a subir, porque entran un montón de concejales, entre ellos los del municipio de El Alto, muchos de los cuales van a anotarse como indígenas.

Algunas otras oligarquías funcionales han tomado también alcaldías en otros lugares. Hay otros casos similares en el oriente, porque mallkus hay en el oriente y en el occidente. En el área oriental, los grupos empresariales, los gamonales que estaban siempre en el poder formal, cuando aparece la participación popular, que incorpora a otros actores, quedan sorprendidos. Pero, ¿qué hacen ante eso? A partir del año 2000 empiezan a recuperar sus espacios antes perdidos.

Con esta clara determinación conceptual, nosotros identificamos 464 y decimos que el año 2000 ha bajado. ¿Cómo ha bajado? En la cantidad de alcaldes campesinos indígenas, entendiendo como indígena al que vive en el campo. Como decían en la zona guaraní: “miralo a éste (refiriéndose al alcalde), si hasta hace poco era mi peón, si vivía en el campo”. Desde el año 1999 estamos viviendo la pugna entre los constructores de un Estado dialogante, conservador, y los que quieren un Estado que debe cambiar y debe ser revolucionado, cuyas bases deben ser destruidas para sentar las bases de un nuevo Estado.

El desencuentro también se da en el municipio. La gente espera que el alcalde solucione todos los problemas; se dedican a pedir, reclamar y sólo demandar, pero no contribuyen con lo suyo, que es pagar impuestos y aportar al nivel local. Se está repitiendo la lógica corporativa. Estábamos en un proceso en construcción; ese proceso se ha roto con Banzer.

Pero en todo esto hay dos momentos: un momento del 94 al 97 y, otro, los años posteriores. El proceso, sin duda, ha permitido incorporar a sectores históricamente excluidos de las decisiones sobre la construcción de país, logrando que los mismos se adhieran a los niveles de decisión, en calidad de autoridades locales; pero una vez que el campesino o indígena se incorporó, se pudo observar algunos fenómenos. Primero, grupos de indígenas que, con mucha ubicación y aprovechamiento de los espacios que habían logrado, incorporan muchas de sus prácticas cotidianas a la vida y al escenario municipal, al ámbito público. Creo que hay varios buenos ejemplos. Tenemos el caso del alcalde de Zudáñez que fue reelecto por tres o cuatro gestiones, o de Sacabamba en Cochabamba; líderes con orígenes muy humildes que nunca

hubiesen accedido a esas posiciones en el anterior sistema, hoy lo hacen y muy bien, demostrando que en este país el indio sabe y puede gobernar.

Pero también tenemos la otra faceta de este panorama, donde, más bien, las organizaciones campesinas han copado los espacios municipales y han llevado sus viejas taras, estableciendo espacios donde la corrupción y las viejas prácticas campean y donde las ideas de honestidad sólo quedan en los papeles y en el discurso pero en los hechos se hace otra cosa. Ahí tenemos el caso de la alcaldía de Morochata y Puerto Villarroel, en manos de campesinos que las dejaron en un estado lamentable, donde se muestra que la gestión campesina puede ser de lo peor. Recuerdo también el caso de Urubichá, donde un ex dirigente indígena ganó las elecciones, pero terminó como alcalde siendo despreciado y rechazado por su gente, por su mal manejo del municipio. O los casos de Omasuyos.

También he encontrado casos en que alcaldes indígenas se hallan en un estado de total orfandad, es decir, indígenas que no saben por dónde ir debido a una serie de factores, entre ellos, el desconocimiento y falta de práctica en sistemas de administración y control, como la Ley SAFCO; metidos en acciones de total desconcierto. No aprendieron a hacer un POA, menos a administrar los recursos de sus municipios. Eso se encontró en muchos lugares. El pobre alcalde queda, producto de ello, derrotado, estancado y posteriormente echado de su cargo. En esta categoría existen diferentes tipos de autoridades, unos alcaldes que, ante esta situación de desconcierto, han contratado asesores; son los famosos "indígenas asesorados", claro, detrás de ellos está la ONG, está el consultor o el amigo que, en algunos casos, dio buenos resultados, pero que en otros, lamentablemente, fue para que roben de mejor manera. Y está el otro caso de quienes, en su estado de incertidumbre, no saben si responder a sus comunidades, porque vienen de un discurso antiurbano, de un discurso de la confrontación, pero cuando están en la alcaldía tiene también que congraciarse con los vecinos. Creo que de esos hay muchos, como el alcalde de Villa Tunari, que me gusta señalar por su habilidad para manejar estos temas, porque se ha sabido mover entre la presión de los sindicatos y las comunidades, pero también ha sabido concertar y negociar con los hoteleros de la zona. Lo que hizo es saberse mover muy bien entre estos dos mundos, con equilibrio, tendiendo puentes entre estos dos frentes, antes que dividirlos.

Lo que se debe hacer en este caso es apoyarlos, capacitar a esas autoridades y sus técnicos, para evitar lo que se hizo en el oriente, donde sectores campesinos e indígenas tomaron las alcaldías pero, por su mala gestión, fueron desplazados por los grupos corporativos de siempre, como en el municipio de Gutiérrez, cuyo alcalde indígena fue echado por su mala gestión y donde los grupos de poder, los ganaderos, han vuelto a retomar su espacio antes arrebatado. Lo mismo ocurrió en Guarayos, Bolpebra y otros tantos casos.

Respondiendo a la pregunta central, el empoderamiento de la gente ha seguido avanzando. Pese a los obstáculos, continúan surgiendo nuevos liderazgos locales.

Pero, terminemos de analizar este tema: ¿qué ha significado y qué significa la descentralización municipal/participación popular para los movimientos sociales? Te pregunto esto recordando que en algún artículo tuyo decías que el municipalismo ha transferido cantidades de recursos, por ejemplo, a los municipios de Omasuyos –bastión del Mallku– que no los sabe utilizar.⁵ O no los ejecuta o los malversa, era tu reflexión. Significa esto que lo que falla no es la institucionalidad vigente sino la incapacidad de estos líderes de valerse de esta institucionalidad.

Lo que estamos viviendo, desde el año 1994, es que los viejos grupos políticos de izquierda, es decir, marxistas, leninistas, que prefieren la agitación antes que la propuesta, el discurso antes que la acción concreta, que prefieren llenarse de discursos antineoliberalistas, como antes se atragantaron con discursos revolucionarios del tipo “patria o muerte” y cosas similares, han emergido con fuerza, otra vez; ahora disfrazados de indianistas. Éstos tampoco nos han llevado a nada nuevo, a pesar de que también han empezado a copar espacios públicos. Pero, ¿han traído algún cambio? ¿Qué ha mejorado en esos lugares? Muy poco; utilizan las alcaldías para robar, para manipular. Las alcaldías más ladronas y más corruptas están en manos, precisamente, de estos actores funcionales.

5 Diego Ayo e Iván Arias: “Malas señales del gobierno. Retroceso municipal”, en *Tiempo Político*, La Razón, (La Paz), 20 de marzo de 2003.

No siempre el indígena ha ganado. El hecho de ser indígena no garantiza ser bueno o malo, todo depende de la orientación con la que estás manejando las cosas. Al Mallku, si tú le das las arcas del Estado, estás en problemas. Milton Gómez, por ejemplo, quien se hizo cargo de la Caja Nacional de Salud, a él se le escuchaban grandes discursos revolucionarios, ha terminado saliendo con fuertes indicios de corrupción. El tema obrero. Antes se pensaba que él era puro, el iluminado de la revolución: después se ha descubierto que montón de obreros, que han entrado a niveles de dirección, han terminado más corruptos que cualquier otro.

Con el indígena, en estos momentos, ocurre lo propio. Se lo muestra como un ser puro, iluminado, pero no es así. Es un grupo débil, con el cual hay que tener un tratamiento más positivo que con otros sectores; hay que tratarlo con mayor preferencia, pero no considero que sea la panacea. El ser indígena, como dije, no te hace bueno ni malo de por sí. El problema es cómo te has formado y con qué intencionalidad entras tú a un espacio de poder. A Felipe Quispe pregúntenle cómo anda con el tema de EMPRELPAZ, cuáles son sus métodos de manejo, porque él es quien manejó la empresa con tremendos niveles de corrupción. Pero, además, fíjense cómo maneja a su gente: ¡con chicote! Es una especie de organización fascistoide y si a ese señor tú le das la alcaldía, por supuesto, va a hacer de la misma un escarnio y un centro de dictadura antes que de democracia.

La Ley de Participación Popular es, por otra parte, una oportunidad; es una apuesta; pero eso requiere muchos años y hasta generaciones. Porque estamos tratando de cambiar las taras de las generaciones pasadas. Siempre dije que el gran problema de la participación popular es que sacamos una ley buena, pero no tenemos los sujetos para llevarla adelante. Es lo mismo que ocurrió con la reforma educativa; este proceso en sí no es malo; lo que pasó es que no tienen al maestro que lleve adelante esa reforma, porque siguen trabajando con maestros dictadores que piensan que la letra entra con sangre. En fin, tienen que pasar unos diez, quince años, para que nuevos maestros, con mentalidad y prácticas diferentes, aporten y transmitan y eduquen con una nueva pedagogía. Algo similar tiene que pasar con la participación popular. Lo que sucede es que con ella no hemos pasado de ver nada más que los recursos monetarios y no nos hemos detenido a trabajar en el planteamiento filosófico: formas de

vida, calidad, corresponsabilidad, construcción del Estado. Muy pocos trabajan en eso. El Ministerio de Participación Popular viene trabajando en lo técnico y en la asistencia en el SINCOM y otros temas iguales, pero pocos están trabajando en transmitir valores, en crear una nueva cultura ciudadana, en la formación de este nuevo ser que plantee soluciones y se sienta corresponsable.

Vale la pena no quedarnos en esta región del país. Vayamos más bien al oriente. También fuiste muy duro con los cruceños. Afirmaste en alguna oportunidad, precisamente en la coyuntura del censo, que los cruceños eran buenos para pedir más y más dinero al gobierno central con el argumento de que a mayor crecimiento demográfico, mayor cantidad de recursos de coparticipación tributaria, pero eran menos efectivos al momento de generar ingresos propios (señalabas que La Paz, Cochabamba y hasta Sucre tenían mejor recaudación tributaria per cápita).⁶ ¿Qué significa esto? Y para ser más general, ¿cómo evalúas la LPP en esta región del país?

La participación popular se ha reducido a los recursos, a la coparticipación tributaria, de cuánto recibe un municipio y cuánto deja de percibir, cuánto se puede robar, y no se hace énfasis en procesos de participación cada vez más cualitativos, de diálogo, de presupuesto participativo, en los procesos de concertación, que es lo más rico del proceso, porque supone asumir derechos pero también responsabilidades, una corresponsabilidad entre la ciudadanía y el órgano público. Lo que buscamos con ella es construir un estado de confianza, pero hemos vuelto de nuevo al estado de la desconfianza.

Por otra parte, creo que, en general, en el oriente, la participación popular se ha comportado de manera asombrosa. Uno ve que los mayores avances se dan en esa región. Santa Cruz es el primer departamento mancomunado en su conjunto, donde la solución de los conflictos se da mucho más rápido, no solamente en Santa Cruz sino en el Chaco y la región amazónica. Tú vas a ver que, aparentemente, hay conflicto, pero

6 Informe sobre *ranking* de municipios de acuerdo a capacidades tributarias preparado por la dirección de participación popular del Viceministerio de Participación Popular por encargo del entonces viceministro Iván Arias.

será por la característica del clima o la manera de ser del oriental, pero lo cierto es que rápidamente llegan a acuerdos y arreglos.

La tónica general es que en el oriente la LPP fue asimilada de mejor manera y funciona mejor. Es decir, que hay un mayor diálogo entre la sociedad civil y el órgano público y hay un intento de construcción. Eso es positivo y hay que valorar. Por otra parte, también hay que reconocer que es la región donde mayores avances ha experimentado la propuesta de distritos municipales indígenas. Creo que por allí vamos y podemos ser optimistas.

Ahora bien, cuando me refería al asunto de la recaudación tributaria, me refería a Santa Cruz de la Sierra, la capital. Lo que pasa es que en esa época, en que me tocó estar de viceministro, hubo un conflicto sobre el tema entre diferentes departamentos y tuve que recordar cifras para poner las cosas en su lugar. Pero también pienso que el modelo de desarrollo cruceño, al que se alaba mucho desde diferentes sectores, le hace mucho daño al país, porque consiste en llorar, presionar, chantajear para sacar ventajas extras del Estado.

Pero uno dirá, probablemente apoyado en los datos de exportación de oleaginosas y otros, que la cosa no es así. Los datos que se difunden a nivel internacional señalan que por cada hectárea de soya las empresas bolivianas le ponen un dólar en insumos; en Brasil le ponen nueve dólares. Nosotros estamos exportando soya, dizque; en realidad, técnicamente, estamos exportando la fertilidad de la tierra. Sin fertilizarla como se debe, no hay desarrollo sostenible y la competitividad bajará inexorablemente. Pero no todos los casos son así, gracias a Dios. Hay empresarios que le ponen a Bolivia.

En resumen, la actitud del cruceño es protestar contra el Estado, sacarle la mugre y sacarle plata para, después, gastársela en cualquier cosa menos en la producción. Las superintendencias reportan los siguientes datos: que de todos los créditos otorgados para el desarrollo rural, en Santa Cruz, más del cincuenta por ciento ha sido gastado en bienes suntuarios y no precisamente en inversiones.

Entonces, lo que yo critico es ese modelo que se ha traspasado a los municipios. Santa Cruz reclamaba al Estado, basado en su crecimiento demográfico, por concepto de coparticipación tributaria. En el Censo de 1992, los cruceños de la capital alcanzaban a unos setecientos mil habi-

tantes; de acuerdo a esos datos, como a todos los demás, se les distribuyó los recursos. Pero cuando se determinó su crecimiento posterior, pidieron compensación por este concepto. Querían que el gobierno de entonces les compense. Lo que nosotros les dijimos es que si bien era cierto que había que proceder a una medida compensatoria, había que esperar los datos del Censo del 2001. Ellos quisieron que ese tema fuese aplicado inmediatamente, a través de recursos extraordinarios. Entonces fue que les preguntamos cuánto tributan per cápita y quedamos sorprendidos. Santa Cruz no llegaba ni a veinticinco dólares por habitante, en tanto que La Paz aportaba con sesenta, Sucre con cuarenta, Cochabamba con 35. Por otra parte, la alcaldía de Santa Cruz estaba castigada por el plan de readecuación financiera (PRF) por su ineficiencia; sin embargo, era la que más reclamaba.

Entonces, éste es, en todo caso, el gran desafío de la participación popular: ¿cómo lograr que los municipios sean sustentables? Incrementando sus ingresos propios. Ahora, eso no se logrará mientras no se establezca o genere estados de confianza ciudadana. La desconfianza al órgano público, hoy tan acrecentada, nos impide que el Estado sea un gran recaudador.

Lo que creo que nos está faltando es la capacidad de construcción de identidades colectivas, que seamos diferentes pero unidos, haciendo real aquello de “unidad en la diversidad”. Esto es lo que debemos hacer. Por eso es importante el municipalismo, porque es el único escenario que nos podría permitir ese tipo de construcción.

¿Qué prospección puedes darle a la participación popular considerando a oriente y occidente?

Yo creo que, en el occidente, los niveles de desconfianza son mayores que en el oriente. Creo que, en general, en el país estamos viviendo eso. Hay una situación de enfrentamiento y convulsión, donde nadie cree en la palabra del otro. Pero, por regiones, creo que hay diferencias y eso se da por la desconfianza. Y eso no solamente a nivel de la sociedad civil y el órgano público, sino también en el plano de la sociedad civil y sus organizaciones, debido a varios factores, porque muchos dirigentes han mal utilizado la confianza de la gente; muchos se han corrompido. Puede ser también que, en el nivel sindical, se han metido a una lógica partidaria,

aquello de “estás conmigo o estás contra mí”. Los ámbitos de desconfianza han crecido mucho por este motivo. En el oriente también se da esto, pero en una menor magnitud, porque han establecido puentes para concertar y construir conjuntamente. Es más posible la confianza en el oriente que en el occidente.

Has tenido también la oportunidad de tener a tu cargo el programa PADER que procura impulsar el desarrollo económico local/municipal.⁷ Haznos por favor una síntesis de la filosofía y desempeño de esta iniciativa, además de contarnos cómo es que se relaciona con conceptos muy valorados actualmente como ser el de cadenas productivas. La intención final es que nos digas cómo es que debe darse el desarrollo local en Bolivia. ¿Cuál es su perspectiva? Y para ponerlo en términos más teóricos, ¿qué significa el llamado “municipio productivo” en el marco neoliberal?

Creo que la experiencia que tuvimos en el PADER ha marcado el ritmo en este rubro. La palabra “municipio productivo” apareció allá por el año 1996. Recuerdo que tuvimos un encuentro en el hotel Titicaca, auspiciado por COSUDE, donde salió fuertemente el tema.

El mérito del PADER es haber agarrado el concepto y haber producido algunas propuestas atrevidas pero diferentes; haber posicionado el tema, siendo un abanderado de ellas, en todo ámbito. Para mí el PADER fue como una escuela, porque yo mismo aprendí mucho del tema. Y eso me ha permitido ver el país desde otro ángulo: verlo desde lo productivo, desde el desarrollo económico local. Y de entender qué es el desarrollo local, es decir, desde una óptica municipalista que nos lleva a señalar que no es otra cosa que la profundización de la participación popular. Ahora bien, desarrollo local sólo puede ser posible en un ámbito de confianza. Es decir, que cuando se tiene confianza entre el órgano público y los sectores productivos, se crean espacios de concertación. Nuestro proyecto fue acusado de ser psicologista, porque no íbamos a hacer plata, sino a ver qué capacidades estaban instaladas y cómo podíamos utilizar mejor esas

7 Este tema fue desarrollado en el texto de Iván Arias (coord.): *Municipio productivo, promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, La Paz, PADER, 1998.

capacidades; cómo podíamos trabajar y concertar para llegar a un objetivo común, para activar los potenciales del territorio.

Recuerdo que las primeras charlas sobre municipio productivo, propiciadas por COSUDE en los niveles municipales, estaban basadas en ideas como que iba a venir un gringo, porque es un proyecto de la cooperación suiza y, segundo, que iba a venir con un maletín de plata. Grande fue la sorpresa al ver que llegaba un negro (este servidor) y no iba con ningún maletín, sino con un mensaje sobre la necesidad de conocernos primero nosotros, de conocer nuestro territorio y sus vocaciones productivas, de empezar a ver cómo estaba nuestro gobierno municipal, cómo estaban los productores: qué estábamos haciendo bien o mal. Y que lo primero era trabajar y mirarnos entre nosotros. Primero, organizarnos en el ámbito local y, luego, buscar apoyo afuera. Entonces, la gente se quedaba un poco decepcionada por su visión inicial pero, por otra parte, tremendamente valorada. Por eso es que nuestro proyecto tenía éxito, porque obligábamos al municipio a mirarse hacia adentro, sincerarse internamente. Eso nos permitió establecer y proponer, por ejemplo, el DILPE, que era un espacio típico de concertación entre lo público y lo privado.

En el PADER pusimos en práctica la ARCO, agenda de responsabilidad compartida, que es un instrumento donde se insertaba la intervención de los órganos públicos, privados y todos los involucrados, a manera de compromisos y voluntades. El DILPE no sólo era para ello, sino para identificación de vocaciones productivas y otros. En todo ello había un problema. El PADER publicó un libro titulado *Municipio productivo, promoción económica municipal. Aprendiendo de la realidad rural*. Le pusimos estos tres títulos por varias razones. Técnicamente, es incorrecto hablar de “municipio productivo”; primero, porque tiene tres defectos: que se cree que la alcaldía tiene que ser productiva, que tiene que poner empresas y generar el desarrollo; segundo, que el desarrollo tiene que ser en tu municipio y que éste es el principio y fin. Nosotros preferíamos hablar de “promoción económica”; eso quiere decir que el órgano público es el encargado de crear las condiciones favorables, que el municipio no tiene por qué tener empresas sino, más bien, posibilitar que las empresas de la zona se desarrollen. Le pusimos “aprendiendo de la realidad rural” porque el libro del PADER no se hizo en un escritorio, sino a partir de las experiencias sobre promoción económica. El DILPE y todas las propuestas salieron de

esas experiencias. Entonces, hablar de municipio productivo no es correcto; hay que hablar de promoción económica municipal o desarrollo económico local, aunque ese último término tampoco lo termino de digerir. Por eso prefiero hablar de promoción económica. Se usó lo de municipio productivo, porque eso es lo que había pegado más en la gente, pero era solamente para socializar; internamente lo que se intentaba hacer con las autoridades es aclarar debidamente los conceptos y la filosofía de toda esta propuesta.

Así, pues, nunca estuvo en nuestra intención hacer municipios productivos en esa errónea concepción del Estado empresario, sino de formular políticas para la promoción económica desde abajo. En ese contexto, es que utilizamos el concepto de las “cadenas de valor”, precisamente, para identificar los espacios donde el sector público y el sector privado puedan concertar pero, además, cómo se puede hacer concertación privado-privado o público-público. La cadena se nos amplió con otros componentes, porque en un municipio se puede producir algo, en otro se comercializa y en otro de repente se le da valor agregado. Es decir, se establece todo un sistema de eslabones que valorizan nuestra producción. De ahí vienen las experiencias sobre el durazno y otros productos, que nos llevaron a concluir que el desarrollo económico no es solamente un asunto municipal, sino regional, mancomunitario y hasta interdepartamental, de cadenas.

La cadena de valor no es un descubrimiento nuestro. Por ejemplo, la UPC (unidad de promoción y competitividad) desarrolló la cadena productiva de la castaña, desde Riberalta hasta los mercados de Europa. Lo hizo muy bien, porque en Riberalta se acopia toda la castaña. El gran desafío del PADER era establecer e identificar esa cadena desde Riberalta hasta el consumidor, utilizando el mismo mecanismo de la cadena de valor; es decir, qué pasa con este mecanismo, qué pasa con el que rescata, con el que vende insumos, etc. Lo mismo ocurre con la cadena de la quinua. La UPC establece las conexiones desde Oruro hasta un destino externo. Pero, ¿qué pasa atrás, en los municipios? Entonces ésa fue la herramienta que usamos nosotros, que nos ayudó a adaptar este instrumento a la realidad del país, a la realidad intercultural, a la del micro y pequeño empresario.

Ahora, la articulación de estas propuestas, la de la UPC y la del PADER, tiene que ver con su relación con sus mercados. La UPC, por ejemplo, se ha

vinculado a mercados mayores; nosotros hemos desarrollado los mercados menores, es decir, hacia abajo. Por eso, creo, que deben encontrarse en un determinado punto. La UPC tiene los instrumentos para manejar este dilema con lo de los *clusters* y todo eso, pero nosotros manejamos el asunto entre el rescatista y el productor, éste con el que le provee insumos, y éste con el subcalde, y el subcalde versus el alcalde y el corregidor. Ésta es una maraña que nadie ha estudiado.

Ya como viceministro de Participación Popular impulsaste programas de crucial importancia para reflotar el tema municipal. Destaco dos: la cruzada nacional contra la pobreza y la puesta en marcha del programa "Jóvenes contra la pobreza".⁸ Explícanos en qué consisten y cuáles sus logros y dificultades.

Cuando nos hicimos cargo del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (así se llamaba por entonces esa instancia), un equipo de personas jóvenes, comprometidas verdaderamente con el proceso, después de grotescos cuatro años con varios viceministros que no lograban apuntar al tema, empezamos a valorar y exaltar lo mejor que teníamos. En el equipo estaban Diego Ayo, Marcelo Rengel, Alfonso García, Mauricio Riveros, Vladimir Ameller, Javier Medina y otros; quizá me olvido de alguno, pero con todos aquellos pusimos en práctica nuestros sueños. Asumimos que era la oportunidad para demostrar que el municipalismo servía para resolver problemas y decidimos apostar a la creatividad.

De ese equipo surge la cruzada nacional contra la pobreza, que tenía tres instrumentos operativos. El primero se vino a conocer como ARCOs (agendas de responsabilidad compartida), luego vinieron los GOLes (grupos operativos locales) y los JCP (jóvenes contra la pobreza). Hubo, además, un par de programas que no pudimos implementar que fueron los FACs (fuerzas armadas contra la pobreza) y los PUMAs (programa universitario para el medio ambiente).

8 Cf. Viceministerio de Participación Popular: *Jóvenes contra la pobreza*, La Paz, Viceministerio de Participación Popular, 2001; Viceministerio de Participación Popular: *Cruzada nacional contra la pobreza*, La Paz, Viceministerio de Participación Popular, 2001. Ambos documentos de trabajo fueron producidos bajo la coordinación de Iván Arias, por entonces viceministro de Participación Popular.

¿Por qué le llamamos cruzada nacional contra la pobreza? Porque se trataba de difundir inmediatamente la Ley del Diálogo Nacional, mostrando a todo el país que les iba a llegar mayores recursos para luchar contra la pobreza. Segundo, se trataba, más allá de enfatizar en la infraestructura, ver las capacidades instaladas. Lo que se hizo fue firmar ARCOs con prefecturas, subprefecturas, municipios y mancomunidades, pero también con la cooperación internacional. Todo esto para determinar lo que podían esperar del gobierno central y lo que ellos iban a dar. La mayor demanda fue de asistencia técnica; para eso mapeamos el país, identificando las áreas de cobertura de entidades de la cooperación internacional para poner un poco de orden, reorientando las intervenciones y recursos. Pusimos el énfasis donde no llegaba la cooperación, para no duplicar esfuerzos. Ése fue nuestro primer elemento. A esas agendas de responsabilidad compartida, ARCOs, les implementamos los grupos operativos locales, GOLES, para que ejecuten el apoyo a través de técnicos asignados a las mancomunidades. Los municipios habían avanzando hacia unidades de agregación mayor, a través de las mancomunidades. Así pues, decidimos fortalecer la implementación del Diálogo Nacional con asistencia técnica específica y a demanda. Hay intervenciones de asistencia técnica que es mejor atender desde la instancia agregada que desde los mismos municipios, por una serie de factores, entre ellos, la optimización de los recursos. Entonces decidimos asignar, a cada instancia mancomunada, tres profesionales; éstos eran contratados por los municipios; los términos de referencia eran realizados por los municipios y nosotros, simplemente, les proveíamos los recursos financieros para el pago y el monitoreo a estos jóvenes profesionales. La idea era, definitivamente, acercar el Estado a la gente; que la asistencia técnica no se dé desde La Paz, sino que los técnicos estén ahí, dentro del municipio. Éste es un programa que, gracias a Dios, continúa; claro, le han cambiado el nombre; ahora se llama PIM. Se trata de un programa para profesionales y técnicos jóvenes, mayoritariamente mujeres, que prestan asistencia técnica en los temas demandados. Normalmente, lo que pedían los municipios eran arquitectos, ingenieros, contadores, agrónomos. Ese tipo de profesionales eran contratados para diferentes regiones. En todo el país llegamos a distribuir alrededor de sesenta grupos operativos locales, que eran, más o menos, la cantidad de mancomunidades que existían por entonces.

Pero a todo esto añadimos otro programa. Yo vengo de una tradición de trabajo social, aprendida en el colegio jesuita Juan XXIII, de Cochabamba, donde trabajábamos en obras sociales en el barrio; viajábamos a las comunidades o nos íbamos a otros departamentos para prestar lo que nosotros llamábamos “servicio civil voluntario”. Entonces conocí las carencias que tenemos en el país y la manera cómo poder paliarlas. Por ejemplo, en la universidad los estudiantes están descontextualizados del país; no saben por dónde van, pero, además, la gran frustración de los jóvenes profesionales es que salen de la universidad y no pueden titularse, porque eso cuesta muy caro. Entonces hicimos un convenio con el CEUB, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, para implementar el programa que, después, se llamó “Jóvenes contra la pobreza”, que consistía en que durante ocho meses (dos de capacitación y seis de servicio en algún municipio) los jóvenes de siete carreras podían optar a su titulación.

De esa manera, mandamos 314 jóvenes a vivir en los municipios, durante seis meses. Nosotros les dábamos un estipendio para movilidades; la alcaldía se comprometía a darles comida y alojamiento en algún caso. Al principio, los jóvenes eran recibidos con mucho escepticismo, con mucha resistencia pero, luego, en la mayoría de los casos, los jóvenes fueron muy bien valorados, tal cual se refleja en el libro *Pilchas al hombro*. Hoy tengo datos de que alrededor de un treinta por ciento de esos jóvenes se ha quedado a trabajar como funcionario de los respectivos municipios.

Antes de esa experiencia, según ellos mismos expresaron, no conocían el país. Eso nos da idea de los profesionales que estamos formando en las universidades. No era que nosotros lo hubiéramos hecho solos y por primera vez. Ya había experiencias llevadas a cabo por la Universidad Mayor de San Simón y la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Además, en otras carreras de medicina ya lo habían hecho antes. La diferencia es que, ahora, estas iniciativas eran una política pública; ése fue nuestro aporte: involucrar, incorporar a los universitarios en la vida municipal; hacerles ver que el municipio es también un mercado de trabajo para ellos.

Para mí fue gran desafío trabajar como viceministro. Gran parte del tiempo había trabajado en instituciones públicas, pero era mi primer cargo público de autoridad, con rango. Quiero agradecer a todo el equipo

que trabajó conmigo, porque yo creo que estábamos hechos de otra leña, que no habíamos entrado al Estado a robar, no estábamos allí para medrar y habíamos decidido trabajar y ser servidores públicos. Éste era un problema de mística. Cuando asumí, reuní a la gente y le compartí la visión. Eran alrededor de sesenta personas que estaban para poner el hombro; trabajaban sábados, domingos y feriados si hacía falta. Nuestro programa operativo lo diseñamos en quince días, rápido. Con las políticas públicas no sólo se trata de sacar la norma, sino de tratar de que lleguen a la gente. Podríamos haber llamado el programa algo así como “Técnicos especializados en asistencia municipal”, pero decidimos introducir una terminología cotidiana, familiar a la vivencia de la gente; por eso le llamamos ARCOS y GOLES: la Ley del Diálogo tenía que meter goles, ya.

Así, pues, la Ley del Diálogo fue operativizada muy bien gracias a estos instrumentos de apoyo. Lo que ayudó mucho fue la disposición del equipo de trabajo a no ser cuadrado, sino a hacer de la gestión pública algo creativo, algo novedoso. De ahí que, siendo posesionados en agosto, en octubre ya estaban saliendo los primeros JCP, los GOLES ya estaban instalados; es decir, hubo una gran capacidad operativa, acompañada de una gran capacidad de propuesta y entrega. Quiero agradecer aquí a Angelines Urioste por su pasión en el acompañamiento de este trabajo.

El escepticismo, por supuesto, siempre hubo. Alguna gente de la cooperación mostraba muchas dudas, pero creo que la gran capacidad y empeño de la gente que trabajó conmigo nos posibilitó salir adelante. Para suerte mía, mucha gente que trabajó conmigo en aquel tiempo eran mis asesores, directores o simplemente subdirectores. Hoy están considerados como los mejores municipalistas del país, con capacidad de propuesta y formulación de políticas pero, además, con una fuerte dosis de honestidad y de transparencia. Nosotros hemos salido de la gestión como habíamos entrado, con una fuerte dosis de compromiso y nadie nos puede decir que hemos robado. Creo que para nosotros fue, sobre todo, un gran desafío: demostrar que se puede hacer gestión pública de diferente manera; hacer gestión pública sin robar.

Las lecciones más importantes que aprendimos se resumen en las cuatro “D”. La primera D es diagnóstico: es decir, tratar de recabar la mayor

cantidad de información sobre el tema. La segunda D es diálogo: crear escenarios y ver alternativas por dónde se va. La tercera D es decisión; creo que los problemas que tenemos en la gestión pública es que somos muy buenos para las dos primeras D, pero somos incapaces para tomar decisiones. Pero, ante todo, quiero enfatizar, se debe practicar la cuarta D, que es dedicación: hacer seguimiento y monitorear las cosas de cerca. Ése es siempre mi primer consejo para cualquier amigo que se mete en alguna cosa; creo que aplicarlo ayuda mucho, evita frustraciones.

Esas cuatro D guiaron nuestra gestión. Ante todo, una fuerte dosis de confianza que conlleva delegación de responsabilidades y en esto siempre corres el riesgo de cometer algunos errores administrativos, por procedimiento; pero si existe la base de la confianza, puedes hacer una buena gestión.

También estuviste de candidato a diputado por ADN. Lamentablemente perdiste la elección. Sin embargo, sería útil conocer qué normas hubieses promovido desde el Parlamento, para beneficio de la descentralización.

Ésa fue la única vez que no utilicé las cuatro D. Más que un lapsus, fue un error que lo asumo como tal. Me dejé entusiasmar con la idea de construir algo desde otro escenario. Creo que si se me volviera a presentar la oportunidad, no la aceptaría. No me arrepiento de la decisión tomada, pero no lo volvería a hacer. Creo que fue un gran error, porque me quitó mucha credibilidad; fue un paso en falso. Yo lo hice de todo corazón, pero con la ingenuidad de quien desea hacer cosas buenas para el país a través de la política. Obviamente, las cosas no fueron así. No pensaba enriquecerme, sino utilizar el escenario parlamentario para profundizar la participación popular y la descentralización. Yo sé que, hacia afuera, esa decisión fue interpretada como un acto de oportunismo y de ambición política. Esto descalificaba mi intención.

No obstante, quisiera señalar que lo que hubiese hecho desde el Parlamento hubiera sido promocionar la descentralización prefectural. No era suficiente con la descentralización municipal; había que avanzar en otros ámbitos, regiones, hacia autonomías; ésa era la idea. Pero no quiero caer en especulaciones de qué es lo que hubiese hecho. No llegué y no estoy ahí. Hay que seguir mirando hacia adelante.

Has sido duro crítico de la gestión gonista que en tu criterio marginó completamente al municipalismo recentralizando diversos ámbitos como el beyond HIPC o la contratación de bienes y servicios.⁹ ¿Crees realmente que este último Goni constituyó un retroceso para el municipalismo? Te hago esta pregunta teniendo en cuenta que a pesar de algunas señales preocupantes, este mismo gobierno estaba alistando el Diálogo Nacional con intenciones de avanzar en la agenda municipal... ¿Qué opinas?

La apuesta de esos años (1994 a 1997) y de la participación popular, en particular, va por la posibilidad de empoderar a la gente, de darle poder, de darle capacidad de decisión, de que sea dueña de su destino, de que sepa que su territorio es parte central no sólo para vivir, sino para construir un Estado más grande, que ellos son parte del Estado. Es en ese sentido que hemos trabajado. Su implementación, en realidad, nos tomó muy poco tiempo, de 1995 a 1997, y ello no dio margen para terminar de transmitir esa apuesta, ese mensaje de hacer un país diferente que, por supuesto, requería de un nivel de descentralización mayor. Empezábamos por el municipio; pero el siguiente paso, indudablemente, era apuntar al nivel departamental o al nivel regional. Pero el fin era hacer un Estado más descentralizado, más cerca de la gente, evitando más de cuarenta años de corporativismo, donde las decisiones se tomaban en el centro, donde los grupos de poder habían establecido un Estado corporativo, que cedía a las presiones de la COB, cuando ésta estaba fuerte, así como a otras instancias funcionales, como los empresarios privados, los agroindustriales o los banqueros. Entonces, la participación popular era una ruptura con ese tipo de Estado, con aquella forma de hacer políticas públicas desde el nivel central.

Eso es lo que hacemos de 1994 en adelante. Como dije anteriormente, el gobierno de Banzer fue tremendamente regresivo. Quiere volver a reeditar ese Estado corporativo del que él y la elite cruceña y militar habían medrado durante siete años. Por eso vuelve a relacionarse con esas mismas instancias corporativas de antes. El Diálogo de 1997 lo hace con la CEPB, la COB, la CSUTCB, es decir, vuelve a llamar a esos viejos actores que habían sido cuestionados y que estaban en crisis. Efectivamente, éstos aceptan el

9 Cf. Rafael Velázquez e Iván Arias: "Repitiendo viejos errores", *La Razón*, (La Paz), septiembre de 2003.

llamado y aprovechan el espacio, porque ellos también cuestionaban la participación popular, porque les habíamos quitado poder económico y político y se lo habíamos transferido a las instancias locales.

Los conflictos y soluciones empiezan a replantearse desde el nivel central. Por otra parte, lo que hace el gobierno de Jorge Quiroga con el segundo Diálogo Nacional, el año 2000, fue un pequeño haz de luz que se dio para el tema municipal y, no tanto por convencimiento, cuanto por necesidad. Pero es la llegada de Sánchez de Lozada –que muchos municipalistas esperábamos con gran esperanza– la que hacía pensar que la cosa cambiaría. No sucede tal cosa. Es más, Goni prefiere conservar ese Estado corporativo, que él mismo había combatido, pero que permite medrar y robar a gran escala a los de siempre.

El Goni del 2002 fue, a todas luces, totalmente diferente al Goni de 1993. Una pérdida para el país. Las luces de esperanza que tuvimos cuando posesionaron a Hernán Paredes o a Mirtha Quevedo desaparecieron en un abrir y cerrar de ojos. Pronto percibimos, a través de sus palabras, que Goni estaba casi como arrepentido de haber hecho la participación popular. Creo que, en momentos de crisis como el que estamos viviendo, la solución no va por reestablecer un gobierno central fuerte. El PLANE no involucra a los municipios que podrían ser sus mejores operadores locales. Crea el Ministerio de Obras Públicas para recentralizar, en los hechos, las competencias descentralizadas; sobre todo, la construcción de infraestructura de salud y educación. Goni se olvida de los municipios.

Confundió Estado fuerte con Estado centralizado. Ahí es donde creo que la arruinó. Primero, ese criterio lo debilitó más y, segundo, en vez de sumarse a la Ley del Diálogo, cometió el mismo error de Banzer, que no quiso sumarse a la Ley de Participación Popular. Goni no quiso subirse a una medida tomada por Jorge Quiroga porque, simplemente, tenía su sello; cuando lo inteligente hubiera sido haberla aprovechado. Ahí viene el tema del Diálogo Nacional; por eso no acaba de arrancar, porque el actual gobierno parte más bien del principio de destrucción, desconocimiento, antes que de construcción.

Finalmente, el país es otro después de octubre. La descentralización, ¿también es otra? ¿Hacia dónde vamos? Y, en todo caso, ¿hacia dónde crees que deberíamos ir, en el marco de la Asamblea Constituyente?

La razón te dice que deberíamos ir hacia un país más integrado, más respetuoso de la diferencia, más unido, pero respetando las autonomías. Pero pareciera que más bien vamos hacia un futuro aun más incierto. Hay que esperar. Creo que la Asamblea Constituyente puede ser un buen espacio para poder descentralizar más el país, ¡ojalá! Pero esperemos que lo hagan en el marco de lo posible y no en el de la simple idea. Ahora hay, por ejemplo, corrientes totalmente secesionistas; se habla, por ejemplo, de la “Media luna”; la Iglesia católica habla del “municipio indígena”. Este último tema hay que considerarlo como parte de una propuesta secesionista. Veamos, por ejemplo, el municipio de Lomerío; es en un noventa por ciento indígena, y su alcalde también. ¿Qué le añade el concepto de municipio indígena? ¡Ya lo es!

Por otra parte, existen las TCOs, las tierras comunitarias de origen, muchas de ellas están siendo administradas por indígenas y muchos quieren que se vuelvan municipios. Pero vayamos a ver la realidad de las mismas: encontramos niveles de corrupción increíbles. La idea de que, por separarme, voy a ser mejor es una falacia, porque a veces es que quiero separarme para robar mejor. ¡Cuidado!

En todo caso, creo que el país está viviendo un momento donde la base para llegar al consenso es menor y la base para la discordia y el disenso se ha ampliado. Ojalá salgamos de esto con buen camino. Creo, en todo caso, que el municipalismo sigue siendo la gran alternativa; la única opción para que este país salga adelante, gradualmente, a partir de cosas concretas y posibles.

Iván Arias tiene estudios de comunicación social en la Universidad Católica de La Paz y es sociólogo por la UMSA. Ha sido viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular, miembro del equipo directivo del Diálogo Nacional 2000, coordinador nacional del Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER-COSUDE) y director ejecutivo del Proyecto de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Secretaría Nacional de Participación Popular (API-SNPP), entre otros varios cargos. Es experto en gestión pública y procesos de participación ciudadana; historia social; economía y política del movimiento campesino-indígena boliviano; sociología y comunicación rural; fortalecimiento municipal; fortalecimiento comunitario; municipio productivo; gestión y desarrollo institucional; planificación estratégica; formulación, ejecución y evaluación de proyectos.

“Muchos de los municipios más débiles han quedado librados a su propia suerte”

Xavier Albó

En una investigación coordinada por David Booth,¹ participaste como coinvestigador para observar los primeros pasos de la Ley de Participación Popular, a no más de tres años de su promulgación, en los municipios de San Ignacio de Moxos, Corque, Independencia y Puerto Villarroel, donde fueron muy críticos en distintos aspectos del proceso. Señalaban, por ejemplo, que las competencias del comité de vigilancia no estaban bien definidas, dificultando su rol; la planificación participativa era muy tediosa y merecía ser simplificada; la capacitación técnica estaba dirigida hacia los gobiernos municipales descuidándose a las comunidades. ¿Cómo ves ahora esta dinámica? ¿Hay variaciones respecto a lo que observaste entonces?

El caso que yo conozco más es San Ignacio de Moxos. Los que siempre habían manejado a los indígenas de acuerdo a sus conveniencias no aceptan las consecuencias de la implementación de la LPP: posibilitar que los excluidos de antaño los critiquen, compitan con ellos, los controlen... Esta actitud sigue hasta hoy.

¿Es un grupo de blancos hacendados?

Sí, de hacendados ganaderos. En el estudio con Booth se incluía este caso de Moxos. En el libro, que nunca llegó a publicarse, se había previsto

1 David Booth et al.: *Popular Participation. Democratising the State in the Rural Bolivia*, Stockholm University, 1996.

un capítulo comparativo de la situación de Moxos y de Charagua, preparado por Óscar Bazoberry, el actual director de CIPCA. Él había estado en Charagua y, de ahí, pasó a iniciar una nueva oficina en Moxos. En un taller con Booth, presentó un pequeño trabajo, medio oral medio escrito, en donde comparaba el municipio de Charagua con el de Moxos, ambos municipios con poblaciones indígenas predominantes, aunque también de tradicional presencia de blancos ganaderos. Si bien veía muchos parecidos entre ambas situaciones, observaba también una diferencia clara: en el caso de Charagua, la lógica apuntaba a conformar un municipio de todos y para todos, mientras que en el caso de Moxos se develaba la permanencia de antiguas prácticas de exclusión por las elites locales que no quisieron admitir el nuevo escenario de la participación popular. En general, podría afirmar que estas pugnas se reproducen por doquier, entre elites que se resisten a compartir el poder y grupos sociales que aspiran a poseerlo. Por ejemplo, en este municipio de Moxos hubo un buen comité de vigilancia, donde los propios indígenas eligieron a un cura como presidente. Sin embargo, las conocidas elites dominantes presionaron de tal manera que a éste no le quedó otra opción que la de renunciar a su cargo. Jamás admitieron que sea la propia ciudadanía la que nomine a las autoridades municipales y que los actores sociales después se encarguen de controlarlos. Éste un caso ejemplificador en el que los que detentaron secularmente el poder se resisten plenamente a que el municipio sea de toda la gente.

Muy interesante. Pero yo ponía estos municipios como excusa para que nos ofrecieras una visión más general. ¿Puedes nombrar otros casos ejemplificadores?

Yo te podría hablar de Jesús de Machaca, que no es aún un municipio, pero ya pronto lo será. Ya tiene su propia ley de creación como municipio y funcionará como gobierno municipal desde las próximas elecciones municipales que se nos avecinan. Ahora, aún es parte de Viacha. ¿No sé si has leído el volumen III de *Jesús de Machaca: la marka rebelde*.²

2 Ticona, Esteban y Xavier Albó: *Jesús de Machaca, la marka rebelde*, (vol. III: *La Lucha por el poder comunal*), La Paz, CIPCA/CEDOIN, 1997. Ver sobre todo el capítulo 10: "La marka y el desafío municipal, pp. 279-310, y el mapa 4.

No todo el libro, sólo la parte municipal.

En este libro se hace una reflexión del periodo previo a la participación popular; coyuntura aquella en que se presentó el denominado Plan Machaca que fue trabajado con las mismas organizaciones del lugar. El plan tenía puntos flacos y altos pero, sobre todo, es de destacar que se contaba con un plan afín a las necesidades y demandas de aquella particular región. Lamentablemente, con la LPP, esta incipiente noción de microrregión desaparece y se conforma un municipio, el de Viacha, además aglutinando el área de las dos Machacas. Valga recordar que el municipio de Viacha está pésimamente diseñado. Es un anticucho que, por el norte, colinda con los municipios de Tiwanaku, por un lado, Desaguadero, por otro, Guaqui, por otro; todos ellos desmembrados de Viacha, más el de Laja, correspondiente a la provincia Los Andes; y, por el sur, con dos municipios de la provincia Pacajes: Caquiaviri y Catacora. Ya que la política de CIPCA es la de apoyar al municipio de Nazacara, el segundo menor del país, tuvimos que optar por trabajar con ¡sólo 135 habitantes! El mapa muestra cuán absurdas resultan esas disparidades jurisdiccionales. Fíjate en él. El municipio de Viacha forma todo un anticucho de difícil llegada y más difícil cobertura. Así, pues, a la larga, no resultaba viable ampliar nuestro trabajo a todo ese enchorizado que incluía, además, la ciudad de Viacha, junto a El Alto, de problemática muy distinta. De todos modos, se los apoyó teniendo plena conciencia, desde un principio, de que esta determinada región no debía ser parte de Viacha. Esperemos que ahora sí, desde que a partir de 2005 Jesús y Andrés de Machaca funcionen como municipios separados, sí se les pueda brindar apoyo directamente.

Mencionas en ese texto tuyo, precisamente a propósito de Viacha y Jesús de Machaca, que las autoridades municipales indígenas/campesinas empiezan a vestir de terno. ¿Que interpretación le das tú a esto?

Es cierto. Por ejemplo, el primero de enero, en el cambio de autoridades tradicionales, un concejal de una comunidad de Jesús de Machaca vino con su terno y no así con toda la típica indumentaria de los mallkus. Además, ofreció algunas botellas de coca cola o cocaquina. Sospecho que

será distinto cuando Jesús de Machaca sea un municipio. Mientras esto no ocurra, es evidente que estas nuevas autoridades se sientan más atraídas hacia el lado estatal que hacia el lado social. Aparecen como señores con cierto poder y prestigio, codeándose con la gente de Viacha. Pero no se dan cuenta de que, con esas actitudes, la gente los ve como lejanos. No los siente ya como sus representantes.

Eso es importante.

También es importante mencionar lo que ocurrió con la subalcaldía. Pelearon mucho tiempo para ser reconocidos siquiera con este rango. Fue altamente positivo observar los intensos debates que se dieron para elegir al subcalde que los representaría. Y si bien fue un hecho innegablemente democrático, terminaron desconfiando de la validez de esta nueva institución. ¿Cómo podía ser que el mallku, máxima autoridad indígena, tenga que supeditarse al alcalde? Con ese acto se convertiría en simple lacayo de un poder ajeno.

Como lo que pasó con Bonifacio Barrientos en el Izozo.

Sí. En todo caso, éste no fue el único problema. En realidad, lo más frustrante fue observar que el alcalde de Viacha quería nombrar como subcalde a uno que le fuera dócil y respetase la lógica del partido. Los de Machaca protestaron. “¡Cómo van a hacer eso!, nosotros tenemos nuestros medios para elegir a nuestro representante”, arguyeron, valiéndose de las palabras “nuestros usos y costumbres” que ahora las usan todo el tiempo. Lo escuché en los discursos de las autoridades unas tres o cuatro veces y está íntimamente relacionado con cierta demanda por mayor autonomía. Y en este caso, ¿qué hizo el alcalde? Pues les dio gusto: “muy bien, nombren ustedes a su subcalde”. Pero fue un gesto claramente político, aunque sin mayor incidencia en el pedido de autonomía de la población, pues, finalmente, no se les transfirió ni un solo peso. Es decir, el subcalde fue nombrado por usos y costumbres, pero no alcanzó a detentar poder alguno, porque el que manejaba la plata seguía siendo el alcalde en forma exclusiva o mediante otra persona que era de su confianza, que pasó a ser su funcionario en la zona, aun sin ser subcalde.

Pero, en todo caso, es prometedor el nuevo gobierno municipal. ¿Cuál sería el próximo paso?

Yo pienso que hay que pelear para que se llegue a ser municipio indígena.

Pero no va a ser fácil.

Depende un poco de la legislación. Por ejemplo, se podría permitir mantener y practicar la lógica de rotación de autoridades.

Pero antes de hablar de los municipios indígenas, conviene conocer tu apreciación general sobre el papel de los indígenas hasta la fecha. En este mismo texto, también señalaban dos posibles sendas extremas hacia las cuales podría converger el proceso. Por un lado, podría darse una continuidad "incorporativa modernizadora" respecto al 52, diluyendo las herencias indígenas existentes, o, por otro lado, esta norma podría servir como un paraguas que facilitara el fortalecimiento popular de características multiculturales o multinacionales evidentes. ¿Hacia dónde hemos ido en el marco de estas dos tendencias?

En el nivel puramente municipal, se ha ido por los dos caminos. Me da la impresión de que el municipio ha quedado como uno de los instrumentos de fortalecimiento del poder popular. Hay una lógica de fusión de lo municipal con lo sindical que logra el anhelado "empoderamiento"...

No es una incorporación subordinada ni mucho menos.

En este caso, simplemente no lo ha sido. En algunos casos seguramente que sí, pero específicamente no me animaría a comentarlo. Convendría realizar un estudio serio al respecto que todavía no se lo ha hecho. Los que existen se centran más en la eficiencia de la gestión municipal.

Aunque, más bien, los dardos han estado orientados hacia lo participativo: diálogos, cumbres, comités de vigilancia y demás grandilocuencias participacionistas que privilegiaron toda esta euforia, capaz de opacar y anular los esfuerzos por mirar la gestión misma.

¡Desde tu punto de vista! Pero, bueno, en todo caso, si consideramos que se han podido propiciar las dos sendas, tanto de subordinación como de empoderamiento, no me parece mal.

Entonces, ¿qué opinión te merece aquello expuesto por Felix Patzi acerca de lo que él bautiza como “etnofagia estatal”? A mí me suena a puro determinismo, exageradamente fatalista, dado que todo es simple engaño. Los indígenas siguen sin poder.

¿Qué? No creo en esto. Por ejemplo, lo del Blanes³ parecía un poco eso. Yo tuve mis críticas al respecto. Un factor crucial a considerar es que cuando les ha llovido municipios desde el cielo a regiones que no tenían una organización de base fuerte, es más probable que ocurra lo de la etnofagia –quedan agotados por todas las exigencias que llegan desde arriba y que los propios municipios deben cumplir, como la famosa Ley SAFCO y todo eso– que cuando han tenido una organización que puede ser fuerte, como el caso del Chapare. En esos casos, es más probable que hayan llegado a desarrollar capacidades para lidiar con estos asuntos. Te voy a dar el ejemplo del municipio de San Julián, en Santa Cruz. En las primeras elecciones subieron dos tipos del MNR que estaban totalmente al margen de la organización campesina; después cayeron y quedó el municipio en manos de los colonizadores. Por lo general, están ahora muy bien; llevan con eficiencia el manejo de San Julián, porque se cuenta con el apoyo de una organización relativamente fuerte y, al mismo tiempo, hay algunas ONGs que los apoyan, como SACOA y CIPCA.

¿Va a arrasarse el MAS ahí?

Es probable. No sé cómo será. Pero, independientemente del partido, lo cierto es que la fuerza de las organizaciones locales empieza a marcar la diferencia. En la elección municipal de 1995 se empezó muy mal, pues unos tipos que no tenían nada que ver con los intereses de la sección se apoderaron del gobierno municipal. Después la cosa cambió a su favor,

3 Se refiere al estudio de José Blanes: *Mallkus y alcaldes*, La Paz, CEBEM/PIEB, 1999.

precisamente gracias a la fuerza de las organizaciones campesinas locales que ya no dejan que les arrebaten lo que consideran suyo.

En este sentido, es interesante comparar esta coyuntura de la participación popular con la del principio de la democracia representativa, allá por 1978, cuando Pereda Asbún montó un fraude de lo más grosero. Veamos el ejemplo de Vacas, en Cochabamba. En 1978 pudimos documentar ahí que, a los indígenas, los vecinos del pueblo les otorgaban un sobre cerrado; y cuando los comunarios preguntaban: “¿podemos ver por quién votaremos?”, les respondían: “¡indio bruto!, ¿acaso no sabes que el voto es secreto?”. ¡Fíjate el nivel en que estaban!

Eso está en un libro...

Sí, lo del “indio bruto” está contado en un libro⁴ que recolecta testimonios de todo el país y que escribimos con Carmen Alcoveza.

Es un precioso libro.

A mí me encanta. Después de este libro participé con Fernando Calderón y con otros en un estudio para ver si era posible la boleta multicolor y multisigno. En esta reflexión observamos que los campesinos, en un principio, solían optar por candidatos del pueblo, pero, ante la ineficiencia de los vecinos, prefirieron elegir a un campesino, de modo tal que la organización, con sus representantes propios, ya fue ganando terreno desde antes de las elecciones municipales de 1995.

Pero volvamos al caso de Vacas, en que se partía de aquel triste precedente, en las elecciones de 1978. Cuando llegaron las primeras elecciones bajo la LPP, en 1995, presentaron y lograron algunos concejales propios. Transcurridas sus dos primeras gestiones anuales, con cambio de alcalde, estos dos concejales lo hicieron mucho mejor. Es decir, gracias a la LPP, mejoró su participación. ¡Qué distinto de aquella verdadera “etnofagia” de 1978! En algunos casos, como en Tiwanaku, la organización campesina ha ido ganando terreno gracias al apoyo de las ONGs. Los comunarios

4 Alcoveza Carmen y Xavier Albó: 1978: *El nuevo campesinado ante el fraude*, La Paz, CIPCA, 1979.

manejan la radio local de la sección, una radio popular que sin dudas ha mostrado una dinámica muy interesante. Cuando vas por ahí ves todo puro cholitas conduciendo los programas. Esa lógica de ciertas ONGs es altamente positiva. Ha habido otras que, más bien, se opusieron al proceso municipal, alegando que perdían el poder; mientras otras se han subido al carro haciendo crecer la participación campesina del municipio. Y ha habido las que, más bien, con problemas de financiamiento han pensado que sólo podían contar con recursos de un municipio que las contratara. Un ejemplo de un municipio indígena, que ha tenido permanentemente apoyo de ONGs es Urubichá, logrando que un líder indígena asuma el más alto puesto en el gobierno municipal. Ahí, lo que da más pena es saber que, más allá del esfuerzo que se ha hecho para encumbrar a este dirigente indígena, las cosas no han salido como se esperaba. Me da la impresión de que “poderoso caballero es Don Dinero”, pues cuando han visto que podían hacer negociados de todo tipo, los ideales han sido rebasados, prevaleciendo esta insana actitud. Ésta es la tentación.

O sea, ¡indios corruptos!

No sé si decir indios corruptos, pero el tema corrupción llega también a los niveles locales, con indios o sin indios. Aquello que Víctor Hugo Cárdenas solía decir: “hemos llegado a democratizar la corrupción.”

En otra reflexión tuya⁵ comparas el proceso que vivió el país con la puesta en marcha casi simultánea de la LPP y la capitalización, con la forma política de proceder de un régimen como el cubano, donde la población participa abundantemente en las cosas locales: la micropolítica, pero le está vedada la injerencia en decisiones mayores: la macropolítica. Suena a que se distraigan allá abajo con menudencias, mientras nosotros seguimos definiendo las cosas verdaderamente relevantes. ¿Es así? ¿Tan reducida es la presencia municipal o sus efectos sobre lo macro?

5 Xavier Albó: “Participación social y política en el ámbito rural”, en Ministerio de Desarrollo Humano/Viceministerio de Participación Popular: *El concepto y las experiencias regionales de participación*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 13-24.

Quizá en lo que más ha llegado a incidir ha sido en lo del HIPC II. La fuerza municipal ha incidido en la posibilidad de ser receptores de una política de perdón.

¿Te pareció bien eso?

Sí. Esto me parece que podría ser un elemento de macropolítica, que no hubiera ocurrido de esta forma sin la micropolítica de los municipios. Podría verse de esta forma. Otro tema que, quizás, también va de lo micro a macro es el referente a las mancomunidades. No sé si este tema es un fruto de la participación popular o un correctivo a la participación popular. Lo cierto es que existió la percepción de que había un vacío entre lo macro-grande y lo micro-local que nos condujo a reflexionar sobre la importancia de las mancomunidades. Hoy en día, la reflexión rebasa este nivel y asume el rostro departamental.

En otras palabras, ¿quizás esta presión por lo departamental es consecuencia de la fuerza municipal?

Yo creo que sí. Y no es que quiera negar que sea bueno lo municipal, sino que se requieren puentes de articulación con niveles territoriales y de decisión superiores. Incluso se necesita este enlace para permitir hacer seguimiento a los municipios más débiles. Creo que el acompañamiento que se hace a estos municipios no ha sido de lo mejor.

¿Qué quieres decir con eso?

Que muchos de los municipios más débiles han quedado librados a su propia suerte. No ha habido un acompañamiento desde el Estado y, en consecuencia, no ha existido suficiente cooperación para ayudarlos a crecer.

¿Y cómo debería ayudar el Estado a crecer?

La calificación me parece que sería un criterio muy importante a ser tomado en cuenta.

¿Diferenciarlos por criterios de méritos?

No, no por méritos; sino calificación de la gente que tiene que tomar decisiones.

¿Servicio civil municipal?

Por ejemplo.

Pasemos a otro tema. Allá por 1994, se podía ver con buenos ojos, aunque siempre con recelo y duda, la alianza entre neoliberales y kataristas, basados en el Plan de Todos que, como bien lo estudiaste, tenía el firme propósito de fortalecer la “participación popular”.⁶ ¿En que quedó todo eso? ¿Es aún posible este matrimonio neoliberal/katarista?

Yo calificué a esa alianza de “audaz y sorprendente”. Me animó la presencia de Víctor Hugo Cárdenas a sustentar ambos términos. No sé si tu has leído el artículo que, en realidad, es una síntesis del libro *Ojotas en el poder local*, artículo que salió publicado en inglés en un libro del Instituto de Estudios Latinoamericanos. En aquel trabajo, lo que acabo diciendo es que el ganar algunos puestos en los municipios era un logro innegable, pues les generaba un poder local que, a su vez, implicaba una incuestionable dinámica de democratización. En contraposición, el Parlamento fue testigo de la presencia de variados parlamentarios indígenas que terminaron absorbidos por el sistema, restándoles cualquier protagonismo y peso propio. Aun ahora, con treinta y tantos indígenas en el Congreso, el rodillo parlamentario no es menos clemente. Han vuelto a ser devorados. Y lo que en aquel trabajo preveía, como un riesgo, y en eso tenía cierta razón José Blanes en su texto *Mallkus y alcaldes*, es que llegar a ser poder municipal sin una organización sólida por detrás convierte a los principales dirigentes en caballeros, preocupados por el provecho personal que pueden sacar, antes que por velar por el interés general de la población a la que representan. Se da, pues, la clara posibilidad de que los dirigentes

6 Xavier Albó: *¿...Y de kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*, CEDOIN-UNITAS, 1993, p. 40.

prefieran estar bien enternados que luchar por objetivos menos personales o corporativos. Mientras que el contraejemplo no se deja esperar en ambientes respaldados por una organización social fuerte. Por ejemplo, en el tema de tierras, la organización, con o sin relación con el municipio, ha demostrado que puede defender sus propios intereses. Pero lo que no puedo afirmar es que esta fortaleza se ha dado “a pesar de” o “al lado de” la LPP. Yo me inclino a decir que es “al lado de”, que quiere decir que no es en vez de, sino que es algo que ha ido creciendo simultáneamente. Tampoco me animaría a decir que es gracias a la participación popular que ha ocurrido todo eso. Pero que ha sido un ingrediente fundamental, no se lo puede negar.

Entonces, ese empuje, que se puede ir dando articulando los clivajes sociales, ¿es un contrapeso al ideal neoliberal de debilitar a la sociedad, o es que incluso se puede negar su existencia?

Lo que sucedió con Víctor Hugo Cárdenas y lo que supone el discurso actual de Evo Morales pueden resultar, precisamente, contrapesos al discurso neoliberal. Algo de eso puede decirnos su participación en el Foro Social de Porto Alegre o aquella en Viena para la Convención antinarcóticos. Evo Morales es un dirigente globalizado. Dentro de una visión alternativa, realmente, es un contrapeso al neoliberalismo. De hecho, así se lo percibe y, por lo que vemos, sigue creciendo. Y si nos limitamos al caso de Víctor Hugo Cárdenas, más bien, yo veo como que se ha desinflado un poco; pero sigue teniendo influencia a nivel internacional. Por ejemplo, regularmente, da cursos en la Universidad Indígena Andina que hay en Ecuador y mantiene contacto con líderes indígenas de toda Latinoamérica. Entonces, aunque la audaz y sorprendente alianza no llegó a cuajar como una cosa regular, es evidente que tiene un rol contrahegemónico que permanece latente.

El municipalismo tras diez años, ¿es un contrapeso o más bien ahonda el neoliberalismo?

El municipalismo puede ir por un lado y también por el otro. Por ejemplo, puede ser más neoliberal en un sitio, como el municipio de

Villamontes, donde están las compañías de petróleo y todo eso, y puede ser menos neoliberal en otros.

En otro trabajo tuyo, haciendo un recuento descriptivo de la historia en los pueblos indígenas en Bolivia en el siglo anterior,⁷ concluyes tu análisis con cierta desazón respecto a la LPP, en el sentido de que habría servido, más bien, para debilitar la lucha colectiva en aras de un afán personalista por acceder a puestos municipales o parlamentarios, quedando inalterada la secular marginación de los pueblos originarios en la esfera económica. ¿Es importante que nos puedas aclarar esta tesis para entender entonces qué ha significado el ascenso de casi quinientas autoridades indígenas al poder local que observabas con optimismo?⁸

Bueno, indudablemente, hay líderes indígenas que han llegado a ser concejales, presidentes de concejo e incluso alcaldes. Pero muchos de ellos se han diluido como el caso de Charagua. Me temo que un Marcial Fabricano también entra en esta lógica. Ciertamente, el aparato estatal, que puede empezar con lo municipal y después va pasando a lo central, tiende a diluir, pero eso no implica la muerte de las organizaciones. Siguió subiendo la organización popular; lo que quiere decir que si la participación popular parecía que las dejaba tranquilas con los problemas locales, no ocurrió así, pues las mismas organizaciones se siguen haciendo más fuertes. Hoy, tanto en la CSUTCB como en la CIDOB, a pesar de ciertas diferencias partidarias existentes, se observa una capacidad de relacionarse con distintas esferas estatales de manera más sólida. Negocian con el Ejecutivo, a través de Marcial Fabricano, viceministro de Asuntos Indígenas, o lo hacen simultáneamente con Bailaba, que es diputado. Indudablemente, esto supone la división de la CIDOB en dos partes. Pero este riesgo puede ser, a su vez, una fortaleza, como es el caso del Mallku, que no sólo es

7 Xavier Albó: "Etnias y pueblos originarios", en Fernando Campero (coordinador): *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club Bolivia, 1999, pp 451-482, en especial la 480.

8 "De momento las cifras todavía son inferiores a las que cabría esperar dada la población rural (...) pero son ya muy superiores a las que se habían en la reciente historia política boliviana" (Xavier Albó: "Alcaldes y concejales campesinos/indígenas: la Lógica tras las cifras", en Secretaría Nacional de Participación Popular: *Indígenas en el poder local*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, 1997, p 8.

dirigente máximo de la CSUTCB sino, además, es diputado. Aunque, aquí, la tensión ya es partidaria, pues compite con Quispe, representante del MIP, Román Loayza que es diputado por el MAS. Sin embargo, estas divisiones, entre personales y partidarias, parecen quedarse en el movimiento campesino. Ya no se trabaja para instrumentos políticos externos a su propia fuerza. Ahora bien, creo que en la medida que para llegar a ser autoridad municipal se tenga que pasar por el tubo de ser presentado y apoyado por un partido, la respuesta sería afirmativa, ya que indudablemente se mantendría el fraccionamiento. En la medida que esto se está abriendo y que tiene un clamor aceptado prácticamente por todos de que no se tiene que pasar por el requisito partidario para ser autoridad municipal, entonces pienso que la respuesta puede ser no.

¿Se puede tomar la reforma de la participación popular como parte de las luchas colectivas indígenas? En mi criterio, idealizamos mucho estas luchas y las mostramos siempre como plenamente autónomas y contrarias al Estado. Es decir, sólo aquellas que hayan sido luchas contra hegemónicas al Estado entran en la categoría de luchas campesinas. Lo que, obviamente, inhibe considerar a la LPP como una fase de las luchas sociales. Su sello estatal de partida impide pensar que se trata de un triunfo social y campesino. Sin embargo, una historiación menos apasionada mostraría, incluso, que sucesos considerados (especialmente por historiadores aymaras) como plenamente autónomos como, por ejemplo, el movimiento de los caciques apoderados, igual tenía que negociar con el Estado. Entrar a conocer sus leyes y procedimientos. Acababan (algo) estatizados a la fuerza...

A un nivel superior, puede ocurrir algo parecido; hay mayor riesgo de cooptación. Considero que lo que debe hacerse es saber jugar con las cartas que hay. Y para llegar al poder se debe seguir las reglas partidarias. No hay otra. Antes, en tiempos de la COB, Filemón Escóbar era de la idea de “para qué necesitamos partido si ya tenemos una COB”. Hoy, como están las cosas, la LPP ha conseguido que los partidos entren a todos los rincones del país. No sé si se podría considerar este hecho como un triunfo social en sí mismo. Rescatando la idea de Filemón Escobar, lo cierto es que la fortaleza social sigue viniendo de las calles y lo que está más cercano a los partidos es más lo inevitable. Hay que lidiar con ello. Y no es sencillo, pues una vez que se entra al sistema con notable éxito, como son los casos del MIP y el MAS, ya

son tildados por el gobierno de ser oficialistas y cosas por el estilo: “éstos no se dan cuenta de que son parte del Estado, siguen actuando mal”, les dicen. Y, para colmo, los de abajo complementan: “estos tipos ya no están con nosotros, ya funcionan como si fueran del Estado”.

Vale la pena analizar aquí otro tema: el de dirigentes que acceden a cargos políticos estatales sin dejar de dirigir sus organizaciones. Esa doble función ¿ayuda o entorpece el avance de la organización de base? Puede que, coyunturalmente, sea inevitable, pero, a la larga, muestra una debilidad organizativa para renovar sus directivas con sangre fresca. Claro que, a veces, el ser parte del Estado fortalece el poder local, como en el caso de Cochabamba, donde se dio vehementes manifestaciones contra la venta del gas. Yo estaba allá dando un curso en la universidad y se acercó a saludarme el alcalde de Puerto Villarroel...

¿Marchando?

Sí, y no sólo él sino muchos más. No sé si lo hacían a título de sus gobiernos locales o simplemente como ciudadanos adheridos al movimiento social. Posiblemente sea más de lo último...

Sí, la verdad que sí. Ya vimos, entre abril y septiembre del 2000, que el Mallku utilizó recursos de los municipios para sostener buena parte de sus movilizaciones.

Es muy probable. Pero, en todo caso, la base del poder del Mallku no es la cantidad de apoyo municipal que tiene o pueda tener. En el caso del MAS, me parece que es más porque éste ha jugado más a las elecciones municipales; el Mallku no.

Una cosa es la retórica y otra la práctica. En la práctica, siempre se juega y es una buena diferencia. Pero, ¿qué soluciones se vislumbran? Por un lado, en el marco de la institucionalidad actual apoyabas medidas audaces como la despartidización o el fortalecimiento a los distritos municipales indígenas, como plataformas de empoderamiento indígena/campesino,⁹ pero, ahora, dado el momento

9 Esteban Ticona, Gonzalo Rojas y Xavier Albó: *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz, CIPCA, 1996, pp. 186-188.

histórico de “refundación” que vive Bolivia, ¿cuál es la opción por la que te decantas, tomando en cuenta los sucesos del 2000 y de octubre de 2003?

Mira, cuando empezó la Ley de Participación Popular, hubo un gran debate respecto a la necesidad de promover un régimen político, más acorde con los llamados usos y costumbres. Me acuerdo de un día en que me encontré con Miguel Urioste en el Prado y nos pasamos más de una hora charlando sobre el tema de las posibles autonomías indígenas. Tanto él como Carlos Hugo Molina me decían: “mira, la cosa es fortalecer a los municipios, porque el municipio ya tiene un margen de autonomía verdaderamente considerable”. Ellos pintaban la sola municipalización como un radical avance; al menos en un inicio. Mientras que, del lado campesino/indígena, había ya una reacción fuerte contraria a la sola municipalización: “no, esto es de otros. El municipio es ajeno, es del Estado. Nos quieren volver municipios para podernos cooptar”. Yo, ahora, creo que si volverían a preguntar sobre los posibles beneficios de la LPP casi nadie te rechazaría lo de municipio; además de negarte aquel bautizo, en boga por aquellos años, de ser parte de las “leyes malditas”. Ahora, además de los distritos indígenas, hay la posibilidad de constituir municipios indígenas.

A eso quiero llegar. Explicame, por favor, tu visión del municipio indígena.

No lo sé todavía, pero sé que es algo distinto del municipio actual. Y, ciertamente, va más allá del distrito indígena. Por el mariconeo de los legisladores, en la ley aprobada, lo único que se les da como plataforma de diferenciación posible a los indígenas es que lleguen a constituirse en distrito indígena. En estos casos, el que tiene la sartén por el mango en los distritos es el alcalde; y, por lo tanto, el alcalde hace lo que le da la gana. No tiene ninguna obligación para promover, por ejemplo, la distribución desconcentrada de los recursos públicos. Ahora bien, pensando sobre todo en el oriente, es factible aún la idea del distrito indígena. Es verdad que en el oriente hay algunos municipios en que lo indígena está tan salpicado y distinto que, a lo mejor, lo único que es viable es hacer un distrito indígena. Me refiero a grupos culturales como los esse eja o ayoreos en los que su unidad no podría llegar más lejos. Pero, pensando en el con-

junto del país, considero que casos evidentes, como los guarayos en Urubichá, deben tener una organización distinta. Al llegar a ese nivel, la ley debería prever que no se trata simplemente de un municipio igual al resto. De no hacerlo, se estaría negando que puedan haber modos de organización, incluso política, distintos a los privilegiados por las normas.

Me parece bien. Pero, cuidado tendamos a la misma homogeneidad criticada, pero sólo que esta vez desde “lo indígena”. Yo, en lo personal, había pensado que lo más oportuno sería elaborar una tipología en la que, en algunos casos, se contemple la idea de erigir un gobierno indígena, en otros casos verdaderos municipios indígenas o, finalmente, en otros se mantendría el distrito municipal como posibilidad.

Por ahí anda lo que yo quiero decir. Me parece que hoy tenemos dos modelos en el continente. El primer modelo es Colombia, con la Constitución colombiana, y el otro modelo me parece que es el estado de Huajaca, en México. En el caso colombiano, se crean “los resguardos”. El resguardo es el nombre que allí se da a una unidad que aquí se llamaría territorio, quizás se llamaría TCO (si solamente se fija en la propiedad de la tierra); en cualquier caso, es lo más cercano que tenemos al reconocimiento legal del territorio. Pero, en el caso colombiano, estos territorios tiene capacidad gubernativa. Para poner un equivalente con nuestra realidad, estaríamos hablando de un distrito, un municipio o el equivalente a un departamento, pero de raigambre indígena.

De autoidentificación indígena...

Por supuesto. Lo que a mí me parece que tendría que ocurrir en Bolivia apunta a una cosa comparable a ésta. El caso de Huajaca es un poco distinto. Huajaca ha reconocido, en su constitución, la posibilidad de contar con un alto grado de autoidentificación automática. Puede tratarse de una comunidad que no tenga más de quinientas familias o un municipio que tenga cinco mil habitantes. En ambos casos se deja a cada uno, internamente, que autodefina de qué forma quiere funcionar: según usos y costumbres o según la ley municipal. En ese libro que tú has visto, se dan ejemplos de cómo unos han empezado con la ley mientras sus pares lo

han hecho como lo disponen sus usos y costumbres. Lo cierto es que se les deja ese poder de decisión. Y, de hecho, lo que yo puedo decir es que Huajaca tiene muchísimos menos conflictos que Chiapas. Aquí hay un poder local gamonal que es fuerte, que casi siempre se impone y que jode. Por eso los zapatistas quieren hacer de sus municipios entidades públicas autónomas.

Entonces, en esta óptica de libre autoidentificación, no estarías de acuerdo con que se diga: hay que crear treinta municipios indígenas.

Yo creo que hay que prever que si hay treinta lugares que lo quieren ser, se les puede dar un chance a través de referéndum.

Es interesante lo que dices. Si se puede hacer una cosa multicultural, no es necesario experimentar, por ejemplo, con una futura República del Kollasuyo.

Esto es otra cosa. El modelo de República del Kollasuyo, del que habla por ejemplo el Mallku e ideologizan Raúl Prada, Álvaro García Linera o Luis Tapia, tiene otras connotaciones. En principio, no hay que excluir que podría desarrollarse algo así. Pero, ahora, lo principal es entender que el tema de la autonomía puede darse a varios niveles y que es limitante y es excluyente constreñirse sólo a la solución del distrito municipal.

Pero, ¿qué sería, finalmente, este mentado municipio indígena? ¿Por dónde comenzamos? Es muy difícil aterrizar...

Por supuesto que no es fácil. Y es esto precisamente lo que hay que estudiar. Pero hay que abrir la puerta. En el caso de los nuevos municipios machaqueños, por ejemplo, se podría pensar en una elección rotativa del alcalde entre los ayllus existentes. Obviamente, otra medida imprescindible es la despartidización en las elecciones locales. No se puede tener la camisa de fuerza de los partidos, pues eso no es más que alentar un grosero corporativismo, aunque los libros digan que es otra cosa; en la práctica, los partidos se comportan corporativamente. Y entonces ahí debemos imaginar distintas formas de representación. ¿Cuáles? No lo sé, porque no hay una norma única que pueda servir incluso para aquellos

grupos que se declaran indígenas. ¿Tendrá que ser una norma general para todos? Que sean elegidos por voto secreto o por otros mecanismos no es algo que pueda responder ahora mismo. Pero ya sería un paso enorme una elección por voto secreto, pero a partir de candidatos presentado por las organizaciones.

Pero te insisto. ¿No crees que hay una radicalidad indigenista que idealiza la “democracia de los de abajo” y nos podría hacer caer en una concepción monocultural a la inversa? Parto del criterio de que la diversidad multicultural no es sólo entre indios y blancos, por decirlo de algún modo, sino que aun entre los movimientos sociales actuales predominan profundas diferencias y distintas concepciones sobre el desarrollo campesino/indígena. Como bien lo analizaste:¹⁰ unas más tiradas al discurso de la izquierda clásica: Evo Morales; otras al discurso de reivindicación étnica: Cárdenas y Quispe, con sus matices diferenciados; y las que reflejan aspiraciones meramente localistas: como la de los líderes laymes y qaqachacas. Es decir, que hay grandes diferencias.

Evidentemente. A mí me parece claro que no podría ser una cosa totalmente homogénea, o lo homogéneo tendría que remitirse sólo a algunos principios muy básicos. Mecanismos, por ejemplo, de control de los fondos del municipio. Aunque, incluso en este caso, puedan propiciarse mecanismos más locales que no tengan que pasar por el tubo de los detalles burocráticos. Hablo, por ejemplo, de licitaciones para obras. De repente hay una serie de cosas de éstas que podría abrirse. Ahora no te puedo decir cuáles, pero no dudo que requieren una mayor flexibilidad en su puesta en marcha. Lo que yo dudo que se puede hacer es, al revés, empezar la casa por el tejado, que es lo que me parece un poco el sentido de la propuesta de García Linera.

¿Qué quieres decir con lo de García Linera?

Que ellos, por ejemplo, dicen que el Parlamento tiene que tener cuotas étnicas basadas en el Censo.

10 Xavier Albó: *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA-PLURAL, 2002, parte II.

¿Y tú qué opinas de eso?

Eso es inviable por una sencilla razón. ¿Te acuerdas del caso de los travestis? Cuando se puso una cuota fija, para beneficio de la mayor entrada de mujeres al sistema político, empezaron a darse este tipo de manipuleos. En el caso de la autoidentificación como indígenas, la cosa es aun más confusa. El primero que gritaría, en un mundo fragmentado por cuotas, sería el mismo Banzer, que se veía a sí mismo como chiquitano. En otros casos, ¿qué haces tú con un matrimonio como el del Paulino Huarachi, originario de Jesús de Machaca, pero casado con una chica de Cochabamba? ¿Qué son sus hijos? ¿A qué cuota pertenecen? Y, obviamente, hay más ejemplos. Se dice que hay ciento cinco mil chiquitanos, pero sólo unos seis o siete mil lo han confirmado en el marco de la reforma educativa, pudiendo alcanzar los diez mil. Pero no se llegará a cien mil ni mucho menos. ¿Cómo fijamos entonces su cuota? ¿Y los aymaras evangelistas que no hacen ch'alla, ya no forman parte de la cuota? Creo que ni siquiera los hebreos pueden jactarse de tener criterios objetivos, como el color de la piel o el idioma, como para intentar establecer cuotas inflexibles. Si hasta tuvieron que reconocer que ciertos grupos de negros de Abisinia eran hebreos. Entonces, me parece que no es viable operativamente semejante propuesta.

Pero hay otros elementos que hacen inviable esta "etnificación" y son posiblemente más cualitativos. Te pongo el ejemplo de Bonifacio Barrientos que, de acuerdo a sus costumbres, es jefe vitalicio. Ésta es una cuestión más cercana a un gobierno monárquico y hasta despótico.

Que sea monárquico, concedido; que sea despótico, no necesariamente; pues si la población no está contenta, lo puede botar. Aunque yo he escrito bastante sobre esto, en el volumen tres de los *Guaraní-chiriguano*s, estoy consciente de que no se ha escrito mucho sobre el derecho consuetudinario. Y es sobre esto que debemos hablar. Los dos puntos positivos que tiene, frente al derecho positivo, es su margen de flexibilidad y rapidez, pero sobre todo, por otro lado, su adaptación al medio cultural en el que se vive. La oralidad hace que se respete la decisión comunitaria. "Éste es el que nos ha traído las ratas", "éste es el que nos

ha traído tal enfermedad”, “éste es el que nos trae desgracias”. Con esa lógica, pueden acabar hasta matando al acusado. Pero lo interesante es que esta forma de actuar está culturalmente arraigada aun para la víctima. Un cura, amigo mío, llegó a un sitio, en que estaban por matar a un brujo, a quien preguntó: “¿usted realmente ha traído esa enfermedad?”. “Sí, padre. Yo la he traído”, contestó el acusado. Es decir, culturalmente se sienten poseídos por el principio del mal y tienen la obligación de hacer maldades. Es su creencia, es su modo de proceder. Lo notable de ello, sin embargo, es que no debe ser necesariamente así. Depende de los cambios culturales que se vayan dando. Y ahí está la ventaja de este derecho. Lo que tú pones por escrito, en cierta forma, queda fosilizado, impidiendo que puedas avanzar, tanto como hubieras podido avanzar de la otra forma. Además de la flexibilidad, hay que enfatizar que la instancia fundamental de decisión no es el monarca, sino la asamblea, que puede decidir botar al capitán grande. Entonces, si funciona, la asamblea puede ser un mecanismo tan válido como el uso de urnas y el voto secreto.

En todo caso, cualquiera que sea la alternativa institucional que tomemos, corremos el riesgo de inflar las expectativas sociales con nuevos modelos institucionales que, en la práctica, encontrarán enormes dificultades, que tú ya las detectaste en el estudio que hiciste sobre los alcaldes/concejales municipales indígenas,¹¹ para lograr una gestión pública eficiente.

Si mantenemos mecanismos complejos, como es el caso de las licitaciones, entonces se dificulta la capacidad de hacer una gestión eficiente. No es lo mismo licitar la carretera que va de un departamento a otro que licitar quién va hacer una escuela. Ahí me parece que las normas actuales están pensadas más para una ciudad como La Paz que para lugares pequeños donde podría funcionar la asamblea o el cabildo. Otro ejemplo es la cuestión de la tenencia de tierras y los conflictos que surgen a partir de su injusta distribución. Una aplicación muy rígida de la

11 Xavier Albó: *Ojotas en el poder local. Cuatro años después*, La Paz, HISBOL-PADER/COSUDE-CIPCA, 1999, pp. 81-100.

ley sólo entrapa las cosas. De hecho, hay que reconocer que la reforma agraria del 52 eliminó un montón de pleitos de límites, no tanto por la activa participación del Estado, como por la activa participación de la población decidida a solucionar, por su cuenta y con sus propios medios, las dificultades que se iban presentando. ¡Todo fue de facto! Pero, lamentablemente, no hay ningún reconocimiento de este tipo de procedimientos, si bien informales, altamente eficaces. Entonces, sí se puede empezar a construir desde lo pequeño.

Quisiera insistir en lo siguiente: ¿no crees que sobredimensionamos la esfera participativa y de diseño (esta última época todos hacen dibujo libre sobre la nueva configuración estatal) y casi ignoramos la esfera de la gestión misma, con la posible consecuencia de que el ser indígena, ya sea como alcalde o como autoridad de un hipotético gobierno autónomo, no garantizará precisamente mucha eficiencia? ¿Qué opinas?

Yo estoy completamente de acuerdo en que cambiar de estilo no garantiza eficiencia como tampoco la garantiza el viejo estilo “desde arriba”. El nivel de arriba y el nivel de abajo tienen que ser más dialécticos y, probablemente, se tiene que poner unas normas que vengan desde arriba. Lo que yo rechazo es que todo tenga que venir puesto desde arriba, como si fuera lo mejor. Creo que tiene que haber cosas fundamentales que vengan de ese nivel, pero otras, simplemente, deben ser creadas y ejercidas en el ámbito local.

¿Pero crees que la gestión misma mejoraría?

Mejoraría, si se asegura un acompañamiento desde el Estado. No se puede dejar a su propia suerte. No se puede desconocer que se mantendrían prácticas de corrupción, pero bajo el control de la asamblea. Eso permitiría un mayor margen de autonomía rural que, a la larga, mejoraría las capacidades locales.

Llegando al extremo: ¿crees que podemos pensar, en un futuro, en “el gobierno de Omasuyos” o “el gobierno del norte Potosí”?, ¿o cómo es que te imaginas el país dentro de diez años?

Te contestaré al revés. Si se hubiera dicho, hace ocho años, que estaríamos donde estamos, nadie te lo hubiera creído.

¿Por qué? ¿Cómo estamos?

¡Qué se yo! Un Parlamento en que se tenga que tener traducción simultánea marca una gran diferencia con el pasado. Entonces, lo que yo no rechazo como posible es que hayan instancias superiores a la municipal que funcionen según sus usos y costumbres, pero sin quedar encerradas en sí mismas, al margen del Estado.

Te repito la pregunta: de aquí a diez años, ¿cómo ves el país?

Pues no lo sé. Creo que seguiremos polarizados y con una globalización económica más fuerte que debilitará aun más al Estado, quedando cada vez más fuerte el Superestado económico de las grandes corporaciones. Pero es posible que, en medio de este encontrón, se haya creado un mayor respeto a la heterogeneidad.

Te hago la última pregunta: la Asamblea Constituyente. ¿Por dónde va el municipalismo y a donde tendría que ir la descentralización?

Bueno. Algunas cosas ya las dijo el presidente. Una mayor flexibilización de los departamentos, por ejemplo, podría ser bien interesante. El departamento de Santa Cruz, probablemente, podría dar lugar a varios departamentos, como el departamento de la Chiquitania o el del Chaco. Y que este último se comiera un trozo de Tarija y fuera una unidad, lo vería como una cosa posible. Las unidades departamentales no necesariamente coinciden con lo que son instancias de desarrollo. Asimismo, me da la impresión de que las provincias deberían desaparecer. No tienen ningún sentido, como tampoco los cantones.

En todo caso, ¿cómo interpretas reivindicaciones territoriales como el de la Nación Camba, por ejemplo?

Yo me acuerdo que una vez fui en avión y me encontré con una señora del Chaco y le dije esto del departamento del Chaco: “yo le apoyaría enseguida, padre. Eso de que tengamos que depender de Santa Cruz es un desastre”. En ese sentido, creo que lo de la Nación Camba y sus complementos discursivos –aquello de la “Media Luna”– es una propuesta claramente elitista. En este sentido, lo que yo considero como lo más beneficioso de la LPP fue que dejó sin argumentación a estas elites.

Lo de la descentralización departamental, que se está volviendo a pedir, ¿es, entonces, una venganza de estas elites a través de sus comités cívicos?

Podría ser. Pero no puedo opinar mucho sobre el tema.

¿Y las TCO? ¿Dónde entran en esta configuración estatal? Ya tenemos 104 que se cruzan con los límites municipales.

Lo cual muestra la necesidad de flexibilizar los mecanismos administrativos. Los límites administrativos se hicieron todos desde arriba, sin considerar lo local. En ese sentido, considero que las TCO constituyen el primer boquete que encontró la legislación boliviana para llegar a lo que, en realidad, debería haber llegado la participación popular, que es la posibilidad de ofrecer mayor autonomía a los grupos culturales que tiene formas de organización distintas.

O sea, ¿estarías más de acuerdo con las TCO que con los municipios?

No. Yo elegiría las dos cosas. El hecho de que, por razones operativas muy comprensibles, los municipios partieron de jurisdicciones que ya estaban hechas, no debe hacernos perder de vista la necesidad de armonizar y, sobre todo, flexibilizar más los límites administrativos. El caso de Bulo Bulo es altamente ejemplificador. Los bloqueos de septiembre del 2000 empezaron en Bulo Bulo, que exigía constituirse en una nueva sección de provincia. Si hubiera habido, desde un principio, una mayor flexibilidad de límites entre municipios, yo creo que se hubiera evitado muchas cosas. Después de ese bloqueo, vino el bloqueo del Chapare y del

Altiplano, liderado por el Mallku. Éste es, pues, un caso en el que la falta de flexibilidad municipal trae grandes problemas...

Afortunadamente tenemos la Ley de UPAs que permite modificar límites.

Bueno, a eso debemos tender, posibilitando que unidades socioculturales afines queden enmarcadas en un mismo territorio. Finalmente, no se puede desconocer que las TCOs representan mejor esa anhelada (aunque relativa) homogeneidad cultural. Por eso es que deben llegar a armonizar sus límites con los límites municipales.

¿Qué haríamos en casos especiales, como el de los iruitos que tú conoces muy bien?

Bueno. El pueblo iruito está muy bien integrado allá, a tal punto que un iruito ha llegado a ser el líder de toda la confederación provincial de pueblos originarios. De hecho, ha llegado a ser subalcalde de Jesús de Machaca. Entonces, allá no hay ningún problema. ¿Sabes cómo se llaman, dentro de la central de Jesús de Machaca? Se llaman la Central Especial Nación Uru Iruito. No sienten la necesidad de ser un distrito; son parte de todo el municipio.

Entonces el PDDI que se hizo a este pueblo puede ser visto como un error.

No. Está bien lo del plan, porque ha fortalecido su identidad étnica, posibilitando entender que pueden ser urus pero también aymaras. Es el caso de los alemanes que mantienen fuertes identidades locales, pero no dejan de ser alemanes.

En el fondo, tú no cuestionas para nada la estructura municipal o departamental, simplemente dices que sea más flexible. No estás pensando en otra Bolivia, ni cosas dramáticamente diferentes.

El soñar la nación aymara, por ejemplo, es más viable que la quechua, porque la quechua tendría que ser un chorizo que empiece en Santiago

del Estero y que acabe en el sur de Colombia. Eso no es viable. En todo caso, la nación siempre es una acción política que no necesariamente debe tener un fin estatal. En Europa, toda nación piensa que acabará siendo Estado, pero aquí no. Estos iruitos se llaman nación, pero jamás se les ocurrirá decir que son un Estado.

Xavier, gracias por esta conversación.

Xavier Albó. Nacido en Catalunya, España (1934), pero emigrado a Bolivia en 1952 y ciudadano de este país. Jesuita. Doctor en filosofía (Universidad Católica del Ecuador, 1958) y en antropología lingüística (Cornell, Nueva York, 1970). En 1971 fue cofundador y primer director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), donde desde 1978 se dedica principalmente a la investigación activa de la realidad cultural, social y lingüística de Bolivia y al asesoramiento de diversas instancias públicas sobre esta temática. Profesor visitante ocasional en diversas universidades de Bolivia, América Latina, Europa y Estados Unidos. Es autor, coautor o coordinador de 28 libros y numerosos artículos sobre la realidad rural e indígena de Bolivia y de los países andinos, entre ellos: *Ojotas en el poder local* (CIPCA, PADER; sobre el tema municipal y el más reciente: *Niños alegres, libres, creativos: La audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*, CIPCA y UNCEF; con Amalia Anaya; 2a ed. en prensa.

“La exclusión política que perpetraron los partidos en 1995 es una de las raíces de la actual correlación de fuerzas y retirada del sistema de partidos”

Rubén Ardaya

En una época de óptica departamentalista, allá por los años 90, habían pocos que creían en el nivel municipal como el nivel de descentralización más pertinente. Tú estás entre ellos.¹ ¿Por qué?

Por varias razones. Una primera razón fue mi experiencia municipal en Nicaragua, donde yo vi que el gran proceso revolucionario se quedó en el nivel central, en un 80%; y en un 20% en el nivel regional; se hizo regionalización, cierto, pero se olvidó de lo municipal. Creo que ésta fue una de las causas que debilitó a la propia revolución sandinista. Una segunda razón es que yo trabajé en el INIDEM, en sus inicios allá por 1989. Trabajé poco tiempo, pero suficiente como para darme cuenta de la vitalidad de las regiones y, sobre todo, de los municipios; trabajé en capacitación. Ahí, por primera vez, reflexioné sobre el tema municipal.

¿De ahí salió tu libro verde, verdad?

Sí. En realidad, los proyectos departamentalistas fueron proyectos de caudillos individuales, de gente que estuvo pensando en el tema o de pequeñas elites ligadas a los comités cívicos, mantenidos por las corporaciones de desarrollo. En 1982 se erigieron veintiún proyectos de ley de descentralización, fijada en el tema departamental. Vimos que, si nos enfrascábamos en esa discusión, nos íbamos a empantanar. Entonces deci-

1 Rubén Ardaya: *Ensayo sobre municipalidades y municipios*, La Paz, INIDEM, 1991.

dimos hacer una propuesta técnica y política que fue aceptada. Allí esgrimimos las razones por las cuales optamos por la vía municipal, una de las vías posibles, pero también lo hicimos pensando en la oportunidad política que se abría en ese momento.

El segundo punto hace referencia a que la LPP fue un invento que demandó mucha reflexión. Horas de sentarse entre algunos convencidos de esta reforma que elaboraron muchos, pero muchos borradores de ley.² Cada uno de ellos supervisado compulsivamente por Gonzalo Sánchez de Lozada. ¿No es paradójico este comienzo de evidente elitismo tecnocrático con la pretendida participación que decía impulsarse?

Pienso que ahí no tienes razón y esto es central, Diego. No hay que olvidar que la propuesta de participación popular fue votada por un 36% de la población; es decir, la legitimidad de la participación popular se encuentra en que hizo parte del programa político que, como nunca en la historia democrática del país, logró una tal votación y una tal diferencia entre el primero y el segundo partido político. Te respondo de esta manera.

Es una razón contundente.

Pero, además, hubieron 38 anteproyectos de ley discutidos entre nosotros. Una vez que estos anteproyectos llegaron al Parlamento, tuvimos encima más de doscientos talleres de debate; fuimos a discutir un proyecto elaborado que, incluso, sufrió cambios en el propio Parlamento. Si tú lees el anteproyecto de ley enviado el 19 de febrero y la ley aprobada el 20 de abril, percibirás cambios. Te nombro dos simplemente: un cambio es el enroque que hubo en el artículo 3 y el artículo 4, no era muy lógico; el otro cambio importante era que nosotros definíamos la población mínima de los municipios en diez mil habitantes, bajo la lógica del nuevo ordenamiento territorial pero, ahí, en las negociaciones políticas, los parlamentarios fueron bajando y bajando hasta llegar a cinco mil habitantes.

2 Rubén Ardaya: "El fortalecimiento municipal para la participación popular", en SNPP, *Apre(he)ndiendo la participación popular*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, 1996.

¿Puedes decir, para complementar, dónde tuvieron lugar los talleres?

En casi todos los sectores de la sociedad. Sólo a mí me tocó ir a la FUL de La Paz, a las federaciones de juntas vecinales de Sucre, a un congreso de comités cívicos de Potosí, recuerdo que con Mario Galindo.

¿Para consensuar la ley o para aplicarla?

Para explicar la ley y para ver si podíamos enriquecer el anteproyecto con insumos locales. No estaba aprobada todavía. Te pongo algunos ejemplos: en Llallagua casi lo matan a Moisés Mercado. Lucho Pérez fue al trópico de Cochabamba. Hemos discutido con la COB; hemos conversado con todos los actores sociales, pero ya con un proyecto concreto. Franca-mente, como era un proyecto innovador que no estaba dentro de los parámetros habituales de pensamiento de la gente, fue poco lo que pudimos encontrar para complejizar el anteproyecto. Otro tanto nos sucedió con los partidos políticos de la coalición. De todos modos, cuando encontramos algo interesante, lo incluimos.

En otro análisis tuyo hablas del comité de vigilancia, de los “vigilantes” como les dices con aire casi místico, mostrándolos como el último refugio de la sociedad frente a las deplorables prácticas observadas en el concejo municipal. Sin embargo, la realidad ha sido menos bondadosa que tu percepción idealizada.³ Los vigilantes no son menos prebendales ni menos ineficientes que los concejales... ¿Qué opinas?

No creo que el comité de vigilancia sea igual de prebendal que el concejo municipal, por varias razones. La principal es que cuando la comunidad tiene sospechas de prebendalismo, cuenta con un mecanismo de revocatoria de mandato inmediato, que se encuentra en el Decreto 24447, que estipula que dos o más OTB pueden convocar a una nueva elección del comité. Ése es un buen elemento; es decir, que el comité de vigilancia tiene sobre su espalda la revocatoria de mandato inmediato, cosa que no tiene el concejal.

3 Ardaya, Rubén: *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*, La Paz, ILDIS, 1998.

Mencioname, por favor, algunos casos en los que eso haya sucedido.

Mira, te voy a hablar de un caso en Colomi. La comunidad no quería que el comité de vigilancia saliera ni siquiera con el alcalde y menos con el concejo: “¡no pueden, porque les van a comprar; se van a vender; se van a mercadear!”. Por tanto, bajo la lógica con la cual ha sido concebido el comité de vigilancia, es decir, que no es un organismo de resolución de conflictos, sino de articulación, de cooperación positiva, tiene, como elemento fundamental, la autonomía que corresponde a los movimientos sociales; en nuestro caso, a su OTB. Esta autonomía se enfrenta a la otra autonomía: la autonomía municipal. Me parece que allí se da una cierta garantía de sostenibilidad para un proceso como el de participación popular. Son dos autonomías, la autonomía municipal y la autonomía de los movimientos sociales. Otro argumento: en realidad, el comité de vigilancia no gana plata; lo que puede ganar, en algunos casos, son favores; en este sentido es prebendal, si quieres; en cualquier caso, empero, los comités de vigilancia se han mantenido más bien lejos de los concejales, por una sencilla razón: existe una suerte de resentimiento por el hecho de que ellos, por cumplir una función pública, no ganan, y los otros, por cumplir una función pública similar, sí ganan; entonces, diríamos que se da una suerte de celo.

En Portachuelo he escuchado decir al representante del comité de vigilancia: “el día de mañana, cuando sea alcalde o concejal, me voy a saber todos los trucos”. Eso es duro. ¿El comité de vigilancia como una escuela para aprender a eludir las normas?

Sí. Es posible que, en algunos lados, ocurra eso; pero, en general, creo que tienen menos defectos, para no decir que tienen más virtudes.

Pero, en todo caso, tampoco estamos hablando de esa visión idealizada que presentas en tu libro.

No. Lo que yo digo es lo siguiente: un 35% de los vigilantes es gente nueva; es decir, son líderes que nunca han sido dirigentes pero que se meten a este trabajo. Bajo esa lógica, si tú quieres, no están contaminados. Ahora bien, en el área urbana, sobre todo, nos hemos encontrado con gente

que había pasado por la escuela sindical del magisterio urbano: buena parte de los dirigentes eran profesores jubilados que tenían tiempo para hacer trabajo voluntario; otra parte, eran exdirigentes sindicales mineros, transportistas, etc. que ya tienen esa visión un poco sesgada que llamas “la escuela para aprender a ser mamones”. El comité de vigilancia se nutre, en general, de gente nueva que viene con buenas intenciones.

*Me queda claro. En este mismo sentido, eres muy duro al opinar sobre la denominada democracia pactada en el nivel municipal.⁴ Motivo por el cual planteas la elección de concejales por circunscripciones uninominales, es decir, la elección directa de estas autoridades. Si bien es una idea tentadora en términos de otorgar mayor legitimidad, ¿no crees que semejante solución podría venir aparejada de la proliferación de caudillitos cada vez más enanos pero igualmente enva-
lentonados e incapaces de ofrecer un mínimo de gobernabilidad gubernamental? Una muestra de ello es que son precisamente los concejos municipales más fragmentados hoy en día los que más votos de censura tienen.*

La propuesta que hago está complementada con cuatro elementos, más uno de fusionar el concejo con el comité de vigilancia, para vigorizar el concejo con un tipo de representación de tipo territorial, frente a la representación por lista partidaria. Luego, esa propuesta va ligada a otras más; por ejemplo, la elección directa del alcalde y, a saber, en el sentido siguiente: el alcalde que gana, a la vez adquiere, automáticamente, la mayoría de las listas en el concejo municipal.

¿No sería eso un rodillo?

Creo que la única manera de lograr una gobernabilidad razonable en los gobiernos municipales es garantizando la estabilidad del candidato más votado, aunque sea con un solo voto. A partir de ahí, desde mi punto de vista, tu interpretación no condice con lo que yo estoy proponiendo. Ya en el año 1999 sugerí la eliminación del monopolio de los partidos políticos para que ciudadanos como tú o yo podamos participar sin caer en la dictadura de los partidos; pero planteo dos cosas más ahí. Planteo la incorpora-

4 *Ibid.*

ción del mecanismo de revocatoria del mandato del alcalde. Ese alcalde, que lo eligen por mayoría simple, que es relativa y no absoluta como ahora, puede ser revocado, pero no por el concejo municipal, sino por la ciudadanía, bajo un mecanismo de revocatoria de mandato. Planteo dos elementos más: sugiero la incorporación de la consulta popular o el referéndum municipal para temas estratégicos, no para temas de gestión administrativa; porque ahí, en lo gerencial, le tenemos que dar todo el poder al alcalde; entonces, esa propuesta de elección de concejales uninominales va ligada a estas otras propuestas; de otro modo, no tendría sentido, como tú dices; pero si añadimos estos elementos más, sí tiene sentido.

Definitivamente sí. Pero me da un poco de miedo lo de la mayoría y el rodillo de facto que existiría; sería una tiranía de la mayoría respecto de la minoría.

No. En todo caso, sería un mal menor. Desde mi punto de vista, el gran problema de la inestabilidad política de los municipios se debe a lo que ya Maquiavelo había identificado en Florencia. ¿Cuál era el problema de la inestabilidad en Florencia? Que no se decidía si era república o monarquía; entonces cada vez afloraba ese problema, surgía la inestabilidad. Si tú haces un análisis del régimen municipal, siguiendo la lógica de Maquiavelo, ocurre lo mismo. El régimen municipal, como está ahora, tiene dos tipos de regímenes: un sistema parlamentario y un sistema presidencialista, que significan lo siguiente: el alcalde que saca el 50% más uno de los votos entra al régimen presidencialista; el alcalde que logra el 40% entra a un sistema parlamentario, en el cual el concejo designa al jefe de gabinete y al año siguiente puede revocar su mandato; ésa es la principal causa de inestabilidad de los gobiernos municipales. Si tú haces un sistema presidencialista, se tiene un alcalde que tiene responsabilidad directa y obligaciones con el ciudadano y no tanto con los parlamentarios, los cuales, a su vez, tienen responsabilidades básicamente con el concejo.

Me gusta ese punto. Ahora bien, simplemente teniendo en cuenta la cultura caudillista que tenemos en Bolivia, ¿no es peligroso darle tanto poder al alcalde?

Es peligroso, pero, a la vez, estás equilibrando, porque estás dándole poder al pueblo, al soberano, como un contrapeso.

La pregunta, en todo caso, tiene que ser complementada con lo de antes: ¿no estás mitificando un poco la elección directa de todo: de prefectos, de alcalde, de concejales, de uninominales? ¿No es peligroso eso, pensando nuevamente en lo del concejo municipal que implica una elección indirecta del alcalde?

Lo de la elección directa es para quitar a los partidos políticos ese poder mal ganado. Fíjate tú, que has hecho este estudio: el año 1997, 121 alcaldes revocados; el año 1998, 120. De eso, ¿quién es finalmente el que decidía? Si, por ejemplo, cambiaba la coalición del gobierno nacional, eso tenía un impacto directo en los municipios, porque se reconfiguraban las alianzas y eso traía consigo una turba de alcaldes de acuerdo a las alianzas. Se ha hecho un estudio que muestra, por ejemplo, cómo el MIR inicia la gestión municipal con treinta alcaldes; cambia de gobierno y concluye con cien alcaldes; la UCS, que empieza la gestión con ochenta alcaldes, termina con cinco. Por tanto, la elección directa terminaría con esto. Yo siempre he dicho que quienes deciden estos cambios eran tres personas: Óscar Eid, Guillermo Fortún y Carlos Sánchez Berzaín. Al ir a la elección directa, estos caudillos, dueños del sistema político, pierden poder político y económico, y es el soberano el que se revitaliza.

En ningún caso estarías de acuerdo con la permanencia del otro sistema.

En ningún caso, bajo ningún concepto; hay que eliminarlo.

Te comento que en un estudio que hicimos con Jimena Costa constatamos que, en casos en que la gente decidió la revocatoria del alcalde, este nuevo alcalde tuvo una baja ejecución presupuestaria, o sea que salieron perdiendo; revocar al alcalde no fue una buena solución.

Pero, ahora, la ciudadanía va a hacer la revocatoria de manera directa.

En todo caso, la otra pregunta que te hacía tiene que ver con ese sesgo hiperparticipacionista que tenemos: todo es con elección, cumbres, diálogos, asambleas...

Desde mi punto de vista, este sesgo rompe con algunos defectos de la sociedad boliviana, producidos por el corporativismo sindical, ya que es

el ciudadano que decide eso. Estos votos constructivos de censura, en general, están promovidos por grupos corporativos: la central sindical, el comité cívico que presiona al concejo para que destituya al alcalde; en última instancia, son siempre minorías organizadas las que logran la desestabilización del gobierno municipal.

Si me permites un ejemplo: los municipios del Chapare han demostrado que puede haber una simbiosis absolutamente productiva entre lo sindical y lo municipal.

El Chapare es una excepción; es una comunidad férreamente sindicalizada; ese tipo de prácticas muchas veces se han trasladado a otro tipo de lugares sin resultados semejantes.

Álvaro García, Luis Tapia, en fin, los del grupo Comuna, sostienen que una participación, como la que hacemos, “pondera más bien al ciudadano”, en tanto que ellos ponderan otro tipo de ciudadanía: una ciudadanía comunitaria, de identidades colectivas, de etnias. ¿No nos estaremos sesgando demasiado?

No, no creo; porque hay espacio para eso. Creo que estamos avanzando en esa dirección. En los próximos años vamos a tener que ligar los procesos políticos y los procesos de gestión pública con su correspondencia, en política y en gestión, con los de los movimientos sociales; pero ése es un tema de mucho más largo aliento que lo voy a plantear más adelante.

Bueno, ¿crees que nos estamos excediendo con esta lógica que yo llamo hiperdemocratizante?

No. Porque los procesos de control social y los procesos de participación son procesos periódicos. Mucha gente me dice: “pero aquí hablan de participación popular y yo no veo nada”. Claro, digo, tú no ves nada porque no estamos en la fase de planificación, tampoco estamos en la fase de rendición de cuentas. La gente quiere ver todos los días que el alcalde esté con su casco. No, no es así. Al alcalde le hemos cedido parte de nuestra soberanía al elegirlo para que tome decisiones en nombre nuestro.

¿O sea que también tenemos que pensar en la gestión?

Obviamente.

Pero en ese caso, desearía comentarte sobre el proyecto DDPC (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana) que has dirigido. Considero que ha mantenido una línea ciertamente ponderable, que tiene en el respeto y promoción de la institucionalidad municipalista su bastión inobjetable.⁵ De ahí por ejemplo el apoyo a la planificación participativa a través de las llamadas cumbres o los comités de vigilancia. Pero, no has mostrado similar defensa a la institucionalidad con otros elementos, digamos por ejemplo el PDM que no es considerado por ustedes un instrumento indispensable del proceso. ¿Cómo explicas esta defensa selectiva de la institucionalidad?

Creo que hay un error de lectura. El proceso participativo se inicia con la lectura del PDM. Si tú lees lo que es nuestra propuesta de la “Cumbre 1” verás que lo que orienta todo el proceso de planificación participativa, identificación y priorización de demandas es justamente el PDM. Nos hemos esforzado para que, en las cumbres, el PDM sea expuesto por el presidente del concejo municipal; es decir, que sea él el que recuerde los lineamientos y prioridades del PDM. Eso lo hemos hecho en los 120 municipios donde trabajaba el proyecto; es más, teníamos un sistema de clasificación que contemplaba el “A plus” para aquel proyecto que venía de una comunidad y que directamente contribuía al logro de los objetivos planteados en el PDM.

Interesante. Quizá mi percepción es errónea por una simple razón: no han dejado ustedes documentos que te digan: el POA tiene tal grado de armonización con el PDM, el PDM ha servido en tal sentido, etc. En estos 120 municipios, ¿qué sincronización ha existido entre el PDM y el POA?

En términos de porcentaje no te podría dar una respuesta ahora; pero te puedo decir que la mayoría de los proyectos aprobados y priorizados

5 Cf. Rubén Ardaya: *Procesos de gestión municipal participativa*, vol.1, La Paz, DDPC, 2001, 245 pp.

de cada POA estaban relacionados con los PDM; no hemos hecho un estudio sobre este punto en concreto.

¿Das tu palabra de que se han utilizado los PDMs?

Sí, señor.

Y, a futuro, ¿cómo serían más útiles?, porque en todo caso tú y yo sabemos que no han sido muy útiles en general.

Hemos tenido experiencias desagradables con los PDM. Cuando no utilizábamos el PDM y hacíamos la planificación participativa y el levantamiento de la demanda, toda la demanda que recogíamos no tenía nada que ver con el PDM; entonces nos dimos cuenta de que los PDM estaban mal hechos y tuvimos conflictos con las consultoras que estaban haciendo ese trabajo, es decir, nosotros fuimos a desenmascarar a las consultoras en materia de elaboración de PDM. Pensamos: esta intermediación de las consultoras no ha valido la pena; el país ha gastado más de quince millones de dólares en elaboración de PDM. Efectivamente, en Quillacollo, Punata, Colomi... para señalarte lugares donde yo estuve, no había ninguna compatibilidad entre lo que quería la gente y lo que estaba escrito en el papel.

Pasando a otro tema. También te has mostrado como un impulsor del sistema asociativo municipal o más concretamente de la FAM, al extremo de plantear, como nos lo hiciste saber allá por el año 2001, que a corto plazo la instancia estatal encargada de este proceso (para entonces el Viceministerio de Participación Popular) debería sencillamente desaparecer. Poco tiempo después asumías como viceministro olvidando esa enfática sentencia a favor del asociativismo. ¿Cómo es que cambiaste tan rápido de parecer?

No, no he cambiado de posición. Creo que tienes una lectura sesgada, porque en el momento en que entré de viceministro, inmediatamente firmamos un acuerdo con la FAM para transferirle toda la base de datos del SINCOM, con la idea de transferir toda la gente, que ustedes no quisieron hacer en tu gestión. La idea era perfeccionar el SINCOM y entregarlo a la FAM con financiamiento.

Como segundo elemento, firmamos convenios con las nueve asociaciones para entrar a un proceso de aceleración de la inversión; pero, lamentablemente, quienes boicotearon eso fueron los del MNR, que tenían siete directores departamentales, y en los servicios departamentales también se opusieron. Con el ministro Hernán Paredes y con Lyndon Cruz, presidente de la FAM, hicimos un proyecto que presentamos en el palacio de gobierno para acelerar el proceso de inversión con los fondos de desarrollo; hay registro de eso. Todo el "Plan cuentas claras" se hizo con la FAM. Lo que quiero que recuerdes es que he estado tres meses de viceministro, nada más; pero en tres meses hemos hecho todo lo posible por revalorizar a la FAM, por darle competencias, etcétera. En esa lógica ya creía yo en el año 98 que el viceministerio, o lo que era la secretaría, debería volverse prescindible para que los propios actores se adueñen del proceso. He seguido creyendo eso en los cinco años del gobierno de la ADN, sigo creyendo ahora y lo he practicado en los tres meses que he estado de viceministro.

Si te hubieras quedado de viceministro por dos años más, ¿qué hubieras hecho con la FAM? Eso por un lado, y, por otro, la pregunta filosófica: ¿para qué sirve la FAM?

La FAM tiene cuatro utilidades básicas. La primera, tiene una función de representación política e institucional, es decir, que los gobiernos municipales tengan un instrumento político para poder equilibrar, por decirlo así, otro tipo de poderes como son los poderes departamentales, regionales, los centralismos nacionales tanto del Ejecutivo como del Legislativo; ésa es una primera función. La segunda función es la integración regional. Tú sabes que el sistema administrativo boliviano es único en Latinoamérica, porque tiene cuatro niveles: el nivel municipal, el nivel mancomunitario, el nivel departamental y el nivel nacional; entonces, en un país tan fragmentado como el nuestro, no existe un ente de integración regional. La tercera función es la de crear, en una lógica progresiva, un mercado de servicios para el fortalecimiento institucional y en el cual la FAM iría dejando de jugar un papel directo en el fortalecimiento institucional; es decir, que se convertiría en un organismo regulador de un mercado que hay que crear; no existe ese mercado todavía. En cuarto lu-

gar, lo que nos interesa es crear, a través de la FAM, un nuevo tipo de gobernante municipal, una nueva actitud frente a la gestión y frente a la comunidad, es decir, una actitud pública basada en la ética y basada en el servicio a la comunidad, no en la lógica de que la política es el arte de lo posible.

Me gusta; pero leyendo el Plan trienal –y esto lo digo con toda honestidad– veo una FAM muy poco crítica. Ya sé que eres un convencido de la FAM, pero no te has referido a sus debilidades: ¿acaso no las tiene? En este sentido, es pertinente decir que precisamente en el periodo en que los apoyaste –texto poco operativo todavía, por la cantidad de tareas a realizarse, no priorizadas ni focalizadas–, que se denominó Plan trienal,⁶ no se hace mención de las debilidades de la FAM... Esto me permite reiterarte el interrogante sobre los desafíos de la FAM y sus limitaciones o debilidades...

Creo que no has leído bien. Nosotros hemos hecho el Plan trienal sobre la base de tres estudios: dos hechos por Arnold Lander, consultor externo del PADEP, donde, justamente, consignaba despiadadamente todas las debilidades del sistema asociativo y que hemos asumido plenamente como sistema asociativo, y otro estudio basado en sondeos nuestros, con respecto al sistema asociativo, porque el sistema asociativo no es sólo la unidad central de la FAM. Bueno, pues, ¿cuáles son las dificultades y debilidades de la FAM? Te las voy a indicar: la primera de ellas es que la representación departamental no ha hecho el esfuerzo necesario para representar realmente a todos los alcaldes y concejales de los gobiernos municipales. La segunda tiene que ver con el Plan trienal; es el tema de la sostenibilidad financiera del sistema asociativo. Nosotros seguimos creyendo que el sistema financiero asociativo puede sostenerse en un 60 a 70%; pero va a requerir siempre de subvención, sea de los municipios más grandes, sea del nivel nacional.

Yo cambiaría de porcentaje: al menos 70% de subvención.

6 FAM: *Plan trienal*, FAM, La Paz, 2002. (Se comenzó este plan en la gestión de Mario Cossío, en el año 2002, y se concluyó en la gestión de Lyndon Cruz, en 2003).

Ojalá que ésa sea la lógica. Tú has visto que en el DDPC hemos tratado de subir del cinco al 30% e, incluso, al 40%, siempre con esa lógica. Una tercera gran debilidad del sistema asociativo es la escasa articulación que hay entre municipios, mancomunidad y asociación; se está trabajando en ello. Otra debilidad es la falta de entendimiento del municipalismo por parte de alcaldes y concejales; a veces, nosotros decíamos: “¡cómo no quisiéramos que los gobiernos municipales, alcaldes y concejales tengan esa visión municipalista que tenemos nosotros, y nosotros tener el liderazgo que tienen ellos!”. El otro tema es la capacidad de mantener un equipo técnico que sea productivo sobre la base de ideas, que nos vayamos anticipando siempre a los hechos políticos que se dan en el país, porque se es representativo en la medida en que se tiene propuestas para cada una de las coyunturas, no solamente propuestas de cinco años, sino propuestas para la coyuntura. Toda organización precisa de propuestas y de liderazgo. Y el quinto problema que tenemos en el sistema asociativo es la escasa participación, casi nula, en por lo menos las cinco ciudades más importantes del país. Así pues, a pesar de haber incorporado en el Congreso nacional de febrero de 2001 a las cuatro ciudades más importantes, no hemos logramos todavía su participación, en parte por los problemas entre la AMB y la FAM, y ello a pesar de que Juan del Granado y José Luis Paredes participan en ambos lados.

Por cierto, ¿cómo se resolverá eso?

Creo que haciendo un congreso de unidad entre todos y sabiendo que los municipios mayores tienen intereses diferentes a los municipios medianos y pequeños, pero esa diferencia debe estar armonizada dentro de este órgano.

Son cinco problemas serios. En cuanto al funcionamiento mismo, actualmente con Michael Bennet a la cabeza, pensando que tú hubieras sido viceministro, ¿qué hubieras hecho con ellos?

Hay algo que quiero que recuerdes bien, yo no era viceministro de Participación Popular, era viceministro de Descentralización. No obstante, tengo respuesta a tu pregunta. Mi idea se hubiera basado en dos cosas:

en primer lugar, en ayudar desde el viceministerio a que la FAM obtenga financiamiento directo de la cooperación. Yo mismo, siendo viceministro, había revisado con la FAM un proyecto con la cooperación española. Segundo, que el viceministerio se quede solamente con cinco consultores para poder facilitar cierto tipo de trabajo regulatorio o normativo, nada más. Eso en el entendido de que en todos los procesos hay fases. Hay que entender que en la primera etapa de la participación popular se requería de este gran impulso y tuvimos una supersecretaría que manejaba 320 millones de dólares cuando se fusiona con la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Vivienda; pero nosotros entendíamos que esa fase debía llegar a un punto culminante y luego se debería descentralizar y desconcentrar; entonces no era posible hacerlo de otra manera y yo creo que todavía estamos a tiempo de hacer eso.

No puedo dejar de hacerte dos preguntas. Ha habido una crítica muy clara, que yo compartía, de que la FAM, en la época del Diálogo Nacional 2000, se comportó muy corporativamente, desconoció los lineamientos que propusieron los municipios en el Diálogo y nos truncó la posibilidad de desconcentrar, gradual y concertadamente, salud y educación; eso por un lado. Por otro lado, siempre ha habido la idea de que, por más ponderable que haya sido el trabajo del DDPC, que lo ha sido, ha utilizado un tanto instrumentalmente a las asociaciones. Por ejemplo, decirles: “ustedes tienen que hacer esto y nosotros lo esencial”, o no dejarlas que cubran de manera autónoma sus propias expectativas.

Sobre el primer tema. Pienso que también hay falta de información. Tú sabes que en aquella época los medios estaban en manos del gobierno, no en manos de la FAM. El gobierno podía difundir su prejuicio e incluso mentiras de manera más masiva que nosotros defender nuestras posiciones. Hay dos elementos que es bueno saber. La FAM planteó que más bien aprobáramos una ley de descentralización del sector salud y educación y que, para ello, nos diéramos un plazo de tres meses para proponer los conceptos, la filosofía y el marco jurídico adecuado.

¿Qué planteaba el gobierno? El gobierno planteaba –y a eso le llamaba descentralización y es una gran falacia y una gran mentira– que las municipalidades paguen los haberes de los funcionarios de salud.

No es cierto.

Hermano, ése era el nivel de propuesta que tenía el gobierno. No tenía la propuesta de descentralización de los servicios de salud, para hablar solamente del caso salud. Entonces lo que los gobiernos municipales no querían era convertirse en cajeros; los gobiernos municipales no están para eso. Y un argumento más que para mí es clave cuando hacíamos números –porque esto de la descentralización se hace con números–, es que los niveles salariales que pagan las municipalidades son mucho más elevados que los niveles salariales que paga el sector salud. Entonces, ¿qué iba a ocurrir en el corto plazo? En el corto plazo el sector corporativo de salud iba a pedir nivelación de salarios con los trabajadores municipales. Recuerdo muy bien el caso de Chunka Gutiérrez que decía: “un hortelano (en Sucre llaman hortelano al jardinero) gana más que un funcionario medio del sector salud”. Entonces, en el corto plazo, tú ibas a tener una presión sobre la masa salarial que iba a ser imposible y que, al final, todos los recursos de coparticipación tributaria iban a servir para nivelar los rangos salariales entre los nuevos incorporados a la masa salarial municipal.

Sobre la relación instrumental. El DDPC es una empresa que tiene que cumplir un contrato. ¿Qué hemos hecho? Hemos hecho un plan de asistencia municipal con las asociaciones, en el cual, en una parte, asegurábamos el cumplimiento de las metas contractuales que teníamos con el contratante, que es USAID, que nos decía: “75 municipios tienen tal cosa”, y teníamos que hacerlo; pero dentro del plan de asistencia municipal de cada asociación tenían un medio tiempo para trabajar en todo lo que significaba la demanda de los miembros de las asociaciones y, de hecho, ese otro 50% del tiempo se ha convertido en un sistema de venta de servicios, lo cual ha servido para garantizar un 40% de contraparte en el presupuesto de las municipalidades. Entonces no es que las asociaciones hayan estado dedicadas al 100% a hacer trabajo con la DDPC; en absoluto. Eso lo niego rotundamente.

Pero el sueldo era 80%, por lo menos.

No sólo era 80%, en algunos casos era 60%, en otros era 85%; pero eso no tenía ninguna relación con la ocupación de su tiempo. Nosotros siem-

pre les hemos dicho a las asociaciones: “señores, con nosotros hay que cumplir estas metas; el resto del tiempo hagan lo que quieran”.

Antes de entrar a la siguiente pregunta, dime: ¿qué rescatarías de las asociaciones que no tenga que ver con el modelo de gestión participativa?

Creo que su gran eficiencia. Nosotros comparábamos los costos de producción de un producto entre, por ejemplo, el PDCR y las asociaciones. El PDCR hace lo mismo con 70% más de recursos que las asociaciones; o sea, a nivel técnico, tremendamente eficiente; se ha creado una cultura de eficiencia en materia de prestación de servicios. Como ejemplo tenemos la contabilidad: el 100% de los municipios del DDPC entregaba sus estados financieros y ejecución presupuestaria hasta marzo; te hablo de un ejemplo.

Otro tema: tú has sido uno de los diseñadores de la Ley de Participación Popular, ¿cómo ves la Ley del Diálogo?, ¿ha sido importante?

Lo rescatable de la Ley del Diálogo es la transferencia de recursos. No es rescatable lo que hizo con el DUF. Ya vamos a tres años de la Ley del Diálogo y eso va para atrás. No son rescatables todas las nuevas competencias municipales que se ha añadido, que son diecinueve; entre estas nuevas competencias hasta se tienen que hacer cargo de la seguridad ciudadana. Es rescatable, asimismo, su sistema de distribución. Hay nueva plata que se distribuye por pobreza, nada más.

¿Qué le cambiarías tú?

Pienso que quizás haya que radicalizar un poco más el sistema de distribución, incorporando un sistema de incentivos; nada más.

O sea, transferencia por eficiencia.

Equilibrado.

Volvemos al tema del DDPC. Siempre he sido crítico, no sólo frente al DDPC sino, en general, a proyectos como DANIDA, los de Holanda, que se divorcian del

Estado. En el DDPC he observado que esto se daba con más intensidad que en los otros proyectos. ¿Ha sido un proyecto paralelo a la dinámica estatal?

Sobre eso no voy a opinar porque creo que no contribuye en nada a la entrevista.

Yo sí, porque, al final de todo este proceso, los beneficiados no son precisamente los que están escritos en el papel, sino que somos tú y yo y otra gente profesional.

No. Yo creo que somos tú y yo ¡y muchísima otra gente!

Pero, ¿y el balance?

El balance es que se disminuye la pobreza en este país de manera exponencial con respecto a otros ciclos de medición que podamos hacer. El balance es que se ha disminuido fuertemente el proceso migratorio del campo a ciudad. El balance es que se ha ejecutado en los municipios setenta mil proyectos de inversión. El balance es que hay mayor acceso a recursos. Es eso. Volviendo a tu pregunta, en la gestión tuya de 1997 al 2002, ¿cuántos viceministros han habido?

Siete.

¡Siete! Te podrás imaginar, entonces, que es muy difícil coordinar el trabajo con esa velocidad de cambio. Los dos primeros cambios han sido dentro de una misma línea pero, luego, han venido otros con otra línea política, porque, a un comienzo, estuvo la NFR; después estuvo la UCS y después estuvieron ciudadanos independientes como vos. En todo caso, nosotros no hemos encontrado una contraparte gubernamental que nos dé continuidad, primer elemento importante. Yo te voy a hablar solamente de ese periodo. Segundo elemento importante: no todos los viceministros le han dado el mismo nivel de importancia a la participación popular como vos, pero no te estoy alabando. Vino el primer viceministro; estuvo un año y tú sabes, porque estabas dentro, que el tipo no entendía mucho; así nomás es; nos hemos reunido varias veces con distintos personeros, dife-

rentes según los viceministros. Nosotros teníamos una línea y, en general, los viceministros que vinieron no tenían una línea que seguir, ni técnica ni política, porque tú sabes que el gobierno de Banzer, cuando entró, no digo que entró a matar, pero sí que entró a desestructurar lo que se estaba haciendo, lo hicieron con la Ley de Capitalización, lo han hecho con varias políticas del gobierno anterior; entonces, bajo esa lógica, nosotros no solamente tenemos la convicción de la justeza del proceso de participación popular sino también, teniendo un contrato que cumplir, no hemos querido subordinarnos a un gobierno tan cambiante. ¿Por qué? ¿Cuál es el problema, en general, cuando un proyecto de cooperación entra en vínculos demasiado estrechos con el gobierno de turno? En general, el organismo del Estado quiere beneficiarse de esta relación y beneficiarse, te lo digo, en los términos más puros, es decir, si quieres que te apoye, págame cuatro consultores, dame un vehículo, págame mi cuenta de teléfono, de luz. Tú sabes que el proyecto DDPC no entró, no podía entrar en esa lógica. Entonces tú tenías que estar lo suficientemente lejos, para poder trabajar fuera de esa interferencia, pero también lo suficientemente cerca como para poder informar pertinentemente de lo que se estaba haciendo. De hecho tú estabas en el viceministerio en aquella época y hemos hecho varios planes conjuntos; por ejemplo, ¿te acuerdas de transición y transparencia?

No.

No estabas todavía; seguías en España. Hemos hecho un gran programa con el PDCR a través del cual hemos llegado a todos los municipios para las elecciones de 1999. Nosotros les hemos dado las ideas, les hemos dado el argumento y hemos trabajado con el viceministerio. Éste era un sistema en el cual ayudábamos a que, entre el gobierno municipal y los candidatos a alcalde, logren un acuerdo frente a la comunidad con respecto a mantener las líneas políticas sacadas de la planificación participativa con el compromiso de no usar los recursos de la municipalidad para favorecer al candidato de su mismo partido, para garantizar cierto tipo de estabilidad funcionaria de alguna gente clave de la municipalidad; es una lista larga. Fue un lindo proyecto y eso lo hemos trabajado conjuntamente.

¿En cuántos municipios han trabajado?

En 246 municipios. En el SINCOM hemos trabajado fuerte. Contigo hemos trabajado todo el tema de planificación para el SINCOM y todo ese tipo de cosas. A nosotros nos interesaba hacer lo que estábamos haciendo. Hemos dado argumentos, hemos dado recursos conceptuales, materiales e instrumentales al viceministerio; pero, como te digo, no podíamos depender del viceministerio, ni antes, ni después, ni ahora.

Pero tu argumento, con el cual yo concuerdo, era lógico hasta que entró el viceministro Iván Arias, un reconocido técnico municipalista. Y sin embargo, con nosotros tuviste una lógica separatista.

No, a Iván Arias lo hemos llevado a varias reuniones con los técnicos de las asociaciones.

Algunas cosas puntuales: ¿qué piensas del programa “Jóvenes contra la pobreza”?

Hemos firmado un convenio marco con el viceministro Arias.

Que no se cumplió.

Pero no se cumplió porque Arias se fue. No se qué pasó. Hemos trabajado en el marco del convenio marco, “Jóvenes contra la pobreza”. Tu percepción no es correcta. Nosotros DDPC hemos ido a capacitar a los jóvenes contra la pobreza. Te puedo mostrar las cartas de felicitación que tengo de Arias; las guardo para el currículum. Hemos logrado que los jóvenes contra la pobreza trabajen conjuntamente con el equipo técnico de las asociaciones.

Puede ser. Indudablemente, desconozco muchos detalles y me agrada que me los aclares; en todo caso, no quiero entrar en más detalles. Lo que sé, es que no hubo continuidad de parte de ustedes.

Yo te preguntaría: ¿quiénes más han firmado el convenio marco?, porque nosotros hemos trabajado en eso.

Por ejemplo, la GTZ; ambos cumplimos todos los compromisos. Dejemos eso y vayamos a un tema que tú nos has criticado, llamándolo “hiperlegalismo”;⁷ es decir, todo hay que trasladarlo al papel; que hay que hacer ley y reglamento de todo, ¿cómo obstruye eso tu desenvolvimiento?

Hay que cambiar, ese sentido español o altoperuano, no sé, de que en última instancia las leyes son más importantes que el ciudadano. Dicho de otra manera: como tú eres un estúpido, yo te voy a hacer una ley para que tú hagas lo que yo quiero; eso es completamente perjudicial; eso es absolutamente centralista. Te recuerdo que cuando se discutía el proyecto de Ley de Municipalidades; entonces planteamos que la Ley de Municipalidades debía tener treinta artículos, no más; artículos que sean doctrinarios, filosóficos, conceptuales y no procedimentales. Ahora tenemos 214 artículos y cada artículo tiene cuarenta incisos. Nosotros hemos peleado contra esto.

En todo caso, las leyes son necesarias. Si estuvieras en el Legislativo, ¿qué leyes promulgarías?

La Ley de Descentralización Administrativa.

Esta pregunta tiene que ver con un comentario tuyo que me hiciste cuando hicimos la evaluación-aprendizaje del proceso de participación popular en 1997. Me dijiste: “excelente investigación, pero es muy cuantitativa. Necesitamos ahora ver si esto ha modificado las estructuras de poder; si esto realmente ha democratizado allá abajo las cosas”. ¿Cómo ves esta preocupación tuya?, porque hay otros estudios, como el de Blanes, el de Molina, el de Patzi, que te muestran que, a contrapelo de lo que queríamos, son las viejas oligarquías las que se están beneficiando de esta ley.

Tuve la suerte de anticiparme a este dilema que tú planteas. Yo hice por encargo de FUNDEMOS una evaluación de las elecciones municipales del año 1999. En ese estudio, identifiqué este problema que explica mu-

7 Ardaya, Rubén: “Elecciones municipales en la participación popular”, en *Opiniones y Análisis*, N° 49, La Paz, 2000.

chas de las cosas que tú mismo planteas. En el año 1995, cuando se hacen las primeras elecciones de la participación popular, la mayoría de los partidos políticos tuvo una visión muy pragmática: hicieron alianzas con las organizaciones sociales y ahí irrumpieron nuevos líderes sociales. En las elecciones del año 1999, los partidos políticos cambiaron su táctica con respecto a las organizaciones sociales. ¿Sabes qué hicieron?, militantizaron las candidaturas; fueron para atrás. En ese momento se produce el retorno de las viejas elites al ejercicio del poder local.

¿Por qué crees que han militantizado las candidaturas?

Me tomé el trabajo de fijarme en las listas de las candidaturas. Ya no aparecían tanto los Mamani, los Condori, los Chumiray... Se incrementaron ostensiblemente los Pérez, los García, los Fernández....

O sea que, de 1995 a 1999, se da el destape.

Ahí se cerró la válvula al movimiento social. Ya sé que esto, por sí sólo, no explica la explosión del 2000 o la del 2003; pero, desde mi punto de vista, ayuda a entender la emergencia del MAS. El MAS, en la elección del 2002, se abre a las organizaciones sociales y les dice: “señores, ustedes designen a los candidatos”. Ése es un elemento para que tengamos el Parlamento que tenemos, que es bueno en materia de inclusión social y en materia de ocupación de espacios de poder por parte de las organizaciones sociales, de las entidades regionales, étnicas y todo lo demás. Así, pues, la exclusión política que perpetraron los partidos en 1995 es una de las raíces de la actual correlación de fuerzas y retirada del sistema de partidos.

Eso todavía lo veremos. Ahora el peligro es el siguiente: en una dictadura, tú sabes que los que dominan son las oligarquías; pero, aquí, bajo el barniz legitimador de la participación popular, siguen dominando los de siempre...

¡No es cierto! Mirá en el libro azul que tú mencionas. Al comienzo, se contaba con los dedos de la mano a las mujeres en los gobiernos municipales; ahora tenemos 538 mujeres; mejor dicho, eso era hasta hace un año;

probablemente ahora son mucho más mujeres en los concejos municipales. Fíjate el caso de La Paz. El tema indígena; ahora son como ochocientos concejales indígenas y campesinos en los municipios. Ésa es la relación; lo cual significa que la participación popular ha roto nomás las estructuras de poder de los doctores y de los notables en los municipios; estas castas locales eran la prolongación del centralismo en el territorio; porque, antes, ¿quiénes era los que gobernaban en los municipios?

Pero dime, ¿tú crees que más indígenas y más mujeres traen más eficiencia a la administración pública?

Traen, sin lugar a dudas, más democracia pero no necesariamente más eficiencia. Es por eso que, ojalá, este estudio que están haciendo ustedes sirva para que las organizaciones sociales, los partidos políticos seleccionen mejor a sus candidatos a concejales y alcaldes para las próximas elecciones. Ojalá que ayude a decirles: no basta que haya representatividad, eso es un gran avance; tiene que haber eficiencia, eficacia, transparencia y éstos son conceptos que hacen a la gobernabilidad.

Eso me da pauta para hacerte la siguiente pregunta. Me parece que tú te has quedado en el sistema democrático. Parecería que siempre haces énfasis en mostrar lo bondadosa que ha sido esta ley. ¿Por qué este posición?⁸ Das la impresión de ser más bien un apologeta que un técnico crítico del proceso. La lucidez es imprescindible para avanzar.

Creo que los resultados de la participación popular, que pueden leerse en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, corroboran este optimismo. Segundo elemento, los resultados de la inversión pública, a pesar de la ineficiencia, te demuestran que se ha ejecutado más de setenta mil proyectos de inversión en los 314 municipios; lo cual significa un fuerte impulso al desarrollo humano, por lo menos. Ello implica la ampliación de la oferta de servicios básicos, en calidad y cobertura. Qué quieres que te diga: esto me parece importante. Para hablar de errores. Hace unos dos años me di cuenta

8 Un último texto al respecto es la *Agenda Municipal Boliviana* elaborada el 2003 para la FAM en la gestión de Lyndon Cruz como presidente de la FAM.

de un error, no nuestro sino del sistema político, que es el haber hecho un cambio trascendental a nivel municipal sin tocar las estructuras departamentales, sin prohibir cierto tipo de actitudes a nivel nacional. Porque tú creas un gran sistema de ebullición abajo, pero no encuentras su correspondencia en el nivel departamental. Otro elemento más y bien importante: no basta hacer reformas parciales; si muevo algo, tengo que mover también las otras partes de ese todo. Nosotros hemos movido las partes municipales, pero el sistema político ha dejado intacto lo demás. El sistema electoral municipal como está, no resiste más. Por eso es un grave error que el 5 de diciembre del 2004 hagamos elecciones bajo el actual sistema. Será un suicidio nacional. Ya podía un alcalde haber hecho una buena gestión, pero el sistema político permitía que al año siguiente lo sacaran; entonces, mientras vos tratabas de construir, otros te estaban serruchando el piso para sacarte.

En otras palabras, lo que estás planteando no tiene que ver solamente con municipios; estás hablando de una reforma de la administración pública y del sistema político en general. Eso amerita la pregunta siguiente: ¿cómo imaginas ese Estado futuro?, ¿a dónde nos lleva la reforma constitucional?

Eso significa que no es posible pensar en un sistema de reformas políticas y de la gestión pública, por ejemplo, sin hacer un nuevo ordenamiento territorial. No sólo significa (y eso ya lo escribí en 1989) compactar hacia abajo los municipios inviables, eso también lo dice Vladimir Ameller; sino compactar para tener municipios más administrables. Pero esto vale también para el nivel departamental. No creo que sea posible hacer una nueva reforma si no cambiamos la actual división político-administrativa. Eso puede significar la eliminación de los cantones, de las provincias y la creación de nuevas regiones o departamentos, para que haya más correspondencia, incluso para lo que tú planteas acerca de las identidades étnicas, por ejemplo la Amazonia, el Chaco, el norte de Potosí, Omasuyos. Creo que se puede llegar, en una primera fase conservadora, a unos quince departamentos y si logramos una buena correspondencia, deberían ser incluso más.

Tengo una pregunta más que tiene que ver con lo que estábamos hablando: ese sesgo tuyo quizá demasiado bondadoso respecto a la Ley 1551. Te amparas en

los datos “objetivos” del censo que, por lo demás, siempre son discutibles; pero está también lo cualitativo, que no siempre condice con tantas bondades. Tenemos, a nivel municipal, taras absolutamente similares a las nacionales; vemos que lo prefectural se maneja como un compartimiento de estanco, con reyezuelos, con mala ejecución presupuestaria; es decir, ¿qué nuevo traería el ordenamiento territorial y cómo llegaría a ser operativamente esa reforma; cómo garantizas que disminuya la corrupción y todo eso?

Pienso, por ejemplo, que uno de los principales temas de la corrupción es el de la inexistencia, en el imaginario colectivo, de lo que son reglas de ética. Yo trabajaría mucho sobre el tema de ética y actitud: instalar nuevos tipos de gestión pública en los cuales el ciudadano que va a ejercer un cargo público de alcalde o de concejal sepa que viene a servir a la gente; ésa sería una gran transformación; que respete la carrera administrativa; que no piense que puede decir “vos te vas y vos no”; él puede cambiar su gente de confianza y nada más. Otra tarea es desconcentrar o descentralizar los órganos de fiscalización; eso significa tener contraloría por lo menos a niveles de cabeceras regionales, para no decir municipal. Ayudaría mucho a que los parlamentarios, una de cuyas principales funciones es la fiscalización, se descentralicen y vayan a acompañar estos procesos. Ayudaría mucho que el alcalde se quede cinco años, porque cuando un alcalde sabe que le van hacer voto constructivo de censura dentro de dos o tres meses, empieza a actuar de mala manera. De todas formas, creo que el tema corrupción es un tema nacional pero es muy probable que, a nivel municipal, sea menor, porque el nivel municipal es el nivel que tiene más controles: tiene el consejo departamental, tiene el comité de vigilancia, tiene el concejo municipal, tiene el Parlamento, tiene la Contraloría General de la República. No hay un órgano público que tenga tantas posibilidades de control. Que no siempre se hace, es cierto, pero por lo menos están abiertas esas posibilidades. Tú sabes que los casos de corrupción municipal han sido menores que a nivel nacional; pero, además, y esto es clave, los casos de corrupción municipal en muchísimos casos, no en todos los que quisiéramos, han terminado metiendo en prisión a los alcaldes; el caso de La Paz es el más aleccionador: tres alcaldes en la cárcel y una más que está en camino a ocho años de prisión: Gabi Candia. En cualquier caso, éste es un tema de sociedad; tiene que ver con

el nivel educativo del país y con un tema básico: una apuesta ética de confianza a la gente.

Has tenido la oportunidad de ser viceministro y la percepción general es que estuviste más tiempo concentrado en elaborar una ambiciosa estrategia de descentralización que en el día a día de la gestión, cuestión que deja, en tu fugaz paso, resultados modestos en comparación a lo que verdaderamente se esperaba de ti como reconocido municipalista.

Creo que es una interpretación muy sesgada. Yo quiero que pongas esto porque tu pregunta ha sido planteada de esta manera. Yo he sido viceministro de Descentralización. Tú sabes que cuando tienes un mandato, tienes unas funciones específicas. No obstante eso, te voy a hacer llegar el informe del ministro. Mi informe de gestión muestra que el 85% de mi trabajo ha estado dedicado al tema municipal, a esos temas que te he dicho y otros temas más; y que el 80% de mi informe al ministro, a la clausura de la gestión, correspondía a mi gestión de tres meses; el 85% del informe del ministerio correspondía a mi viceministerio. Tú has sido viceministro y sabes que hay un sistema de seguimiento y evaluación público que se llama el SISER. En las tres evaluaciones mensuales del SISER, yo tengo como gestión 100% de cumplimiento. Creo, pues, que tu percepción es sesgada, no digo mal intencionada. A mí y el entorno con el cual he trabajado, así como al ministro con el cual he trabajado, mi gestión nos deja completamente satisfechos.

¿Qué más hubieras hecho? Porque el tema central que hemos tocado los dos es el nivel departamental. ¿A dónde tendríamos que ir con el nivel departamental?

En primer lugar, tendríamos que ir al reordenamiento territorial. No es posible hacer descentralización a nivel meso con la actual división político-administrativa. Entonces, habría que ser completamente agresivo con esta materia; primer elemento. El segundo elemento es hacer un ordenamiento jurídico: eliminar muchas leyes y hacer una sola, conceptual, doctrinal y filosófica. Tercero, incorporar el tema de la competitividad departamental, porque el gran problema de las prefecturas es que andan

perdidas en mil quinientas funciones y se han olvidado del papel fundamental que es el tema del apoyo al desarrollo económico regional y, obviamente, concentrarse en un par de servicios como pueden ser: electrificación rural, mantenimiento de caminos. Otro tema clave, para nosotros, es la creación de redes de protección social, vía subvenciones, es decir, hacer un sistema de incentivos intradepartamentales con recursos prefecturales para incentivar a los municipios a ampliar aun más la cobertura y mejorar la calidad de los servicios por pago por cada servicio.

Me llama la atención que no menciones nada de elecciones directas o de incentivos a mejores recaudaciones tributarias.

Te hablo del tema de gestión. Pero a nivel político, obviamente, pienso en la elección directa del prefecto, de los consejeros departamentales; hablo de que la prefectura nueva debe tener cierta capacidad legislativa. Creo que con el impuesto que vamos a subirles a las empresas petroleras, del 18% al 50%; esos recursos deben ir al nivel departamental, no al nivel nacional, ni al nivel municipal. Para eso las prefecturas deben tener autonomía, dentro del marco del Estado unitario; no estoy planteando federalismo: debe tener autonomía dentro de la creación de una especie de tribunal contencioso legal entre los niveles. Debe haber un tribunal para que los problemas de competencia entre prefectura y municipio sean resueltos en una instancia especial. Ordenamiento territorial es clave para mí. Como te decía, hacer cualquier ley, por más desarrollada y moderna que sea, bajo el actual régimen territorial, no serviría de nada. Plantearía asignación de recursos más flexible, 52% es completamente flexible y 18% es el servicio de la deuda; el resto se va para pagar a los funcionarios.

Bueno, te hago otra pregunta: ¿en qué quedó lo urbano?

Creo que lo urbano debe incorporarse a un sistema metropolitano y debe tener un tratamiento especial. En lo urbano pienso que hay que continuar distritando; por ejemplo, considero que ha sido un grave error separar El Alto de La Paz; eso ha respondido, en primer lugar, a intereses demagógicos de los dirigentes de El Alto, que lo convirtieron en una ban-

dera política, sin mirar las consecuencias que conocemos; y, por otro lado, para la oligarquía paceña fue algo excepcional. Eso fue un gran error. Pienso que hay que manejarse en términos metropolitanos y que este proceso debe ser conducido por el municipio de La Paz; lo local y barrial debe ser gerentado por los alcaldes de distrito, elegidos directamente.

¿Distritos elegidos directamente?

Sí, señor.

Bueno, lo dejaremos ahí. Prefiero hacerte preguntas relámpago. Endeudamiento municipal, cuatrocientos millones, posible quiebra, déficit fiscal.

El 79% de ese endeudamiento es interno y es deuda flotante. Creo que también esto es consecuencia de los cambios políticos. A pesar del endeudamiento que tú mencionas, la deuda municipal es poca, es el 10% de la deuda nacional. Pienso que una de las buenas medidas que tomó el gobierno anterior ha sido el apoyo fiscal a los grandes municipios; eso ha tenido un gran impacto en lograr mejorar la responsabilidad fiscal. Me parece que habría que crear, como en el Brasil, una ley de responsabilidad fiscal que sancione jurídicamente a aquellos alcaldes que contraen créditos más allá de sus propias posibilidades.

Límites territoriales. Hay disputas en un 45% de los municipios. ¿Crees que traerá problemas de gobernabilidad en el futuro?, ¿cómo se soluciona eso?

No. No es un problema de gobernabilidad. Creo que a la clase política le faltó coraje para resolver este problema que, por cierto, ya está identificado en la Ley de Participación Popular. El primer año trabajamos en sistemas. Lo que sucede es que las gestiones gubernamentales son electorales antes, durante y después de las elecciones. Por no hacerse problemas con los 96 municipios inviables, hicieron decretos que modificaban la ley para darles recursos de manera individual, cuando ésa no era la lógica; eso se mantuvo y se ha ido acrecentando por falta de "bolas" del sistema político. Recuerdo una reunión con el entonces ministro José Guillermo Justiniano, en el 1995, cuando todavía trabajaba en la Secretaria

ría de Participación Popular; cuando le dije que hay que resolver este problema, me respondió: “no toques ni hables este tema. Estás desautorizado para hablar de eso, porque me vas a crear una guerra civil”.

Pero mi pregunta, además, iba complementada con lo siguiente: ¿tendrían que desaparecer los municipios con menos de cinco mil habitantes que están peleando por sus límites?

Creo que sí, de manera radical. Debería haber una ley de la República que diga que no existen.

Y última pregunta rápida. La recaudación tributaria es mínima. Hay una tendencia a la pasividad fiscal. Existe la tendencia, como tú decías, a no tener incentivos para mejorar.

No es cierto eso. Dos ejemplos. Ahora me estoy fijando mucho en los ingresos tributarios en La Paz. La coparticipación tributaria, en La Paz, representa el 30% del presupuesto. La evaluación-aprendizaje de la Ley de Participación Popular, 1994-1997, –esos buenos estudios nunca más se hicieron–, demostraba, por ejemplo, que en el año 1994, el 98% del ingreso departamental de La Paz estaba sustentado por las ciudades de La Paz y El Alto. Tres años después, con participación popular, los ingresos de La Paz y El Alto representaban el 78% de los ingresos departamentales.

Eso sí que me parece clave.

Es impresionante.

Tributan más que las urbes.

Exactamente. En un municipio del norte de Potosí, el aporte comunitario es del 60%; es extraordinario. Esto te rompe dos acusaciones a la Ley de Participación Popular; la primera, que la ley ha generado pereza fiscal; la segunda, que había generado pereza tributaria en la gente. Decían que la gente, como ya llegan recursos a la municipalidad, aun cuando sean pocos, ya no quería participar, que estábamos rompiendo el ayni. En todo

caso, los dos estudios, que tienen una gran consistencia metodológica y conceptual, demuestran que no ha sido así.

Ya. Pero creo que estamos de acuerdo en una cosa: en que hay que mejorar el sistema de transferencias fiscales para dar más incentivos.

Tú me dirás que con los recursos de la Ley del Diálogo sí se puede hacer algo semejante. Y sí hay que hacerlo ya; estoy de acuerdo con eso.

Mi última pregunta. Obviamente, el país no es el mismo, Rubén. Tú ya has criticado salvajemente en un pequeño y supergolpeante artículo, “La Ley de Necesidad de Reforma Constitucional”.⁹ ¿Qué crees que debería mejorar la Asamblea Constituyente en este sentido?, ¿a dónde estamos yendo?, ¿qué país queremos?

Creo que el gobierno de Carlos Mesa no tiene tiempo, primer elemento. El país no tiene tiempo. Yo planteo que hay que aprobar en el menor tiempo posible la Ley de Reforma Constitucional, con los artículos que están previstos. En el régimen municipal hay que eliminar las dos propuestas que hay; modificar el voto constructivo de censura de un año a dos años y el tema de las visiones odiosas del Senado con respecto al tema de los tributos. Creo que esas dos cosas deberían eliminarse. Pienso que, inmediatamente después, el presidente Mesa debería convocar a una comisión de poca gente, de consenso, para elaborar un proyecto de nueva Constitución; ese proyecto de nueva Constitución, como en el caso de la constitución de 1967, es producto de una Asamblea Constituyente; pero a esa Asamblea Constituyente la gente fue con un proyecto; ya tenían de qué discutir; de otro modo, van a empezar a discutir de todo y de nada. Esa comisión debería tener unos tres meses de trabajo, nada más. En el caso de la Constitución española se reunieron a cuatro constitucionalistas e hicieron un proyecto; eso se discutió en la Asamblea Constituyente; o sea, hay ejemplos.

9 Ardaya Rubén: “Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución: vacía, sorda, muda y antimunicipal”, en *Poder Local*, revista de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, N° 2, mayo/julio de 2002.

O sea, no partir de absolutamente cero.

Sería el peor error. Nos vamos a matar los bolivianos, porque nos vamos a atrincherar corporativamente; porque cada quien tiene una visión distinta sobre un tema, cuando tenemos que ver el todo.

Pero en todo caso, este nuevo país que tenemos, todo lo que ha ocurrido en octubre, es en cierta manera producto del municipalismo. La participación popular, ¿ha impulsado a la gente a demandar más?

Creo que sí. Fíjate que la diputada Roxana Sandoval, del MNR, acusa a la participación popular de ser la destructora del Goni.

Yo no lo creo así, pero en fin. Finalmente, con todo este cambio, ¿cómo te imaginas el país en el futuro?, ¿van a haber municipios indígenas?, ¿regiones autonómicas?

Van a haber regiones autonómicas, sin ninguna duda. Dentro de esas regiones autonómicas, van a haber municipios; con la desmonopolización de los partidos políticos, se van a convertir de facto en municipios indígenas.

Rubén, te agradezco muchísimo.

Para servirte.

Rubén Ardaya es sociólogo y tiene una maestría en Descentralización. Fue Director Nacional de Participación Popular, Viceministro de Participación Popular, Secretario Ejecutivo de la FAM y Director del DDP. Actualmente es consultor de un proyecto de USAID en Lima, Perú. Entre sus publicaciones están: "El Comité de Vigilancia al auxilio de la democracia municipal", serie *Descentralización y Participación* N° 3, FES-ILDIS, 1998, *La construcción municipal de Bolivia*, SIP: La Paz, 1995, "Elecciones municipales en la Participación Popular" en *Opinión y Análisis* 49, La Paz, 2000, "Descentralización, teoría, realidad y proyecto político" en *Umbrales* 12, La Paz.2003.

“No siempre hay que esperar un decenio para sospechar que algo no funcionará”

Franz Barrios Suvelza

Comencemos con esos provocativos epítetos de “municipalismo compulsivo”, “talibanismo municipalista”¹ o “fanatismo municipal” que atribuyes a no poca gente involucrada en el proceso. ¿Qué quieres decir con estas “categorías”? ¿Y a qué personas en particular te refieres?

El fundamentalismo municipalista es, para comenzar, una corriente de acción y pensamiento identificable cuando ya no prosperan los argumentos y cobran predominancia los juramentos, las lealtades y la personalización del debate. Es una actitud poco liberal, en el sentido de ser reacia a la confrontación de ideas, vengan de donde vengan y con la envoltura que fuera. Es como lidiar con actividades de culto a alguna divinidad. Para aclarar mi argumentación tomemos, por ejemplo, uno de sus grandes “rivales”: el proceder científico. Éste, al contrario de aquéllas, no puede abordar temas de descentralización en esquemas herméticos al debate abierto. Es, justamente, el antípoda a la veneración y se halla, más bien, sometido al principio del razonamiento crítico, escéptico e inconforme con las supuestas verdades. No es entonces casual la creciente indisposición de cualquier fundamentalismo con un enfoque científico. El fundamentalismo divide a las gentes entre creyentes y no creyentes; entre los que son dignos de la toma del Palacio de Invierno y aquellos que merecen vegetar en el archipiélago Gulag. Y porque el fundamentalismo personifica a los infieles y disidentes, inconsecuente fuera yo, aquí, en contentarte dándote nombres de esta corriente. Es la corriente y su cauce

1 Franz X. Barrios S.: *El Estado triterritorial*, La Paz, ILDIS/Plural editores, 2002.

lo que debe llamar la atención, y no la miriada de componentes que agitan su torrente. El municipalismo vino, en Bolivia, como siamés de esta actitud intolerante. Pero el municipalismo, entendido como visión localista de la sociedad, es una aspiración humana añeja y legítima. No tiene que venir casada con una comprensión religiosa de las cosas.

Ya antes de la promulgación de la LPP te mostrabas partidario de un modelo de descentralización departamentalista. En cierto modo, la municipalización, promovida desde 1994, contraviene tus más profundos deseos de reforma a favor de lo que llamas el nivel meso. Es como si se te hubiesen adelantado, quebrando tus anhelos. Parece como si hubieses detestado a la criatura a priori, aun sin saber siquiera cómo iría a ser. Lo que hace que cada tropezón municipalista lo veas como un éxito personal, casi como un vaticinio...

Es cierto que creo en los vaticinios, en el entendido de que no siempre hay que esperar un decenio para sospechar que algo no funcionará. Fui, desde el primer momento, más que reacio al municipalismo, crítico del componente popular-participativo de la LPP. La conciencia del desequilibrio territorial, generado con los años como fruto del sesgo localista, me vino mucho después. Si hoy día alguien viniera a querer imponer el nivel meso con la misma envidia con que nos empalaron al municipio, sería el primero en confrontar esa nueva criatura, pero por las mismas razones que están detrás de mi convencimiento de que debemos trabajar en la búsqueda de un equilibrio de niveles. La LPP, por lo demás, se les adelantó a los “prodepartamentalistas” del decenio de los ochenta, movimiento del cual nunca fui partidario y que hace un par de años, además, he criticado justamente por su “amunicipalismo”. Mi anhelo es el equilibrio de territorios y de reflexiones. Mi éxito personal sería simplemente haber contribuido a que se tome conciencia suficiente de la faceta escéptica que debe tener todo diseñador sobre su diseño.

Fuiste un duro crítico del modelo de economía de mercado y hoy trabajas con apoyo del Banco Mundial. Fuiste un duro crítico del mirismo² y acabaste trabajando con un ministro mirista. Fuiste un duro crítico de, llamémoslo así, la “es-

2 Franz Barrios: “La vieja mayoría”, en *Ventana* N° 71, *La Razón*, 7 de agosto de 1994.

cuela cruceña de descentralización”³ (como le gusta decir a nuestro maestro Medina) y estás trabajando con Roberto Barbery. ¿Cómo entendemos esto? No hay que escupir muy alto... ¿no es cierto?

Sigo siendo un crítico de la creencia neoclásica sobre las virtudes del mercado. Y con tu hipótesis “Banco Mundial = neoliberalismo” pareces estar dando eco a los lloriqueos de ciertos sindicaleros que creen que el Banco Mundial tiene mucho que ver con el atraso de un país, generado por la ortodoxia de mercado. Sigo siendo crítico del mirismo pero creo que el sentido de tu insinuación, en este punto, es tan inconducente como enrostrar a un funcionario boliviano de USAID la guerra contra Irak. Sigo siendo crítico del municipalismo y hubiera sido más bien un progreso institucional cerrar filas en torno a una mejor descentralización, complementando a los actores del 94 poseedores de sobrados méritos. O sea, recomendaría nomás “criticar muy alto” con tranquilidad, siempre y cuando uno no confunda sistemas con personas, o causas con efectos, o reflexiones con juramentos.

Has desarrollado una interesante idea que apunta a la necesidad de fortalecer la eficiencia en la gestión pública.⁴ Pero no sólo eso, pues en realidad, tu planteamiento, más integral, procura dotarse de una gruesa dosis de realismo político, aceptando que la democracia tiene dos polos: uno de legitimidad, que deviene en la práctica de todo tipo de comportamientos patrimonialistas, y otro de eficiencia. Hay que convivir con los dos. ¿Cómo entendemos esta tesis y cómo podemos reflexionar en este sentido desde la dimensión municipalista y/o de la descentralización?

Yo diría que más que la democracia, es el Estado el que, so pena de degradarse, debe alentar con igual entusiasmo, tanto su lado democrático, como su lado “ademocrático”. Vivimos como chantajeados en este punto y no se debe ni siquiera insinuar que no todo lo bueno de la convivencia social debe estar procesado en los cánones de lo democrático. Pero

3 F. Barrios: *op. cit.*

4 F. Barrios: “La crisis boliviana no pide más democracia”, en *Le Monde Diplomatique*, (La Paz), N° 7, abril de 2003.

nuestra tradición está sólo concentrada en advertir sobre lo democrático y el peligro de esto y aquello sobre ella. Hay analistas que, incluso, han querido posicionar ideas raras como “democracia económica”. Tan acostumbrados estamos a esos teoremas que debes estar viéndome, en este mismo instante, como disimulado proyector de afanes autoritaristas. No le pidamos a la democracia, por ejemplo, que ella nos dote de gente técnicamente competente para un cargo. No es su asunto. Pero su asunto, claro, es crucial para la convivencia social: alternabilidad, representatividad y colocación social *votable* de visiones políticas de largo plazo, por mencionar sus sustancias bien entendidas. En el Estado, debemos comenzar por cultivar, empero, todos esos otros ámbitos que, justamente, se procesan según cánones diametralmente opuestos a los de lo democrático: mérito técnico, por ejemplo. No podrá haber servicio civil serio, en Bolivia, mientras no entendamos en lo más íntimo, como sociedad, que “no sólo de democracia vive el hombre” y que no es correcto pensar que lo que está más allá de lo democrático sólo puede ser el mundo de la dictadura o de la tecnocracia encumbrada en los *Guardianes* de Platón. Hay un limbo imprescindible dentro del Estado de derecho que se nutre de códigos ademocráticos, con poquísimo ruido de las masas y sus preferencias; alejado de la vocinglería chillona y, por supuesto, no por ello libre de esa parte ademocrática, de estar operando en un Estado, o sea, en un todo políticamente determinado. No es abogar, pues, por claustros “higiénicos” de gestión pública.

Tu tesis de doctorado⁵ ha tenido una clara pretensión: hacer ciencia. Y, en ese sentido, has tratado de descubrir una ley: la ley de labilidad. Por favor, explícanos esto y dínos cuál es el riesgo de ser lábiles en el marco del modelo de descentralización actual.

Efectivamente, me enfraqué durante esos años en la búsqueda de esa regularidad hasta que, al fin, se hizo encontrar luego de tanto recoveco. Escudriñar detrás de las más disímiles tradiciones constitucionales, históricamente fuertes: Norteamérica, Suiza, Alemania, Canadá, para

5 F. Barrios: *Die Spezielle Labilität der Gemeindeebene im Bundesstaat*, publicada recientemente por el LIT-Verlag, Münzter, 2003.

factorizar las variables sensibles en la búsqueda de esa tendencia estatal, me permitió aprender mucho de lo que llamaría “conductas territoriales trascendentes” de la sociedad abordada, por tanto, en su diacronía. *Laley de la labilidad especial del nivel municipal en lo federal* es una constante impactante en la civilización humana. Es, como se estila decir, un hecho nomotético robusto. La dedicación de esos años a desentrañar la salida federal por la que, intermitentemente, opta la humanidad, me obligó a revisar paralelamente su supuesto complemento: el mal llamado “Estado unitario”. Ahí vi cuán diletante es el abordaje generalizado de estos temas en los mismos círculos extranjeros especializados. Imagínate, la desorientación aguda con la que nosotros, aquí, intentamos abordar estos temas. Lo cierto es que el instante en que se arma un modo de Estado federal, los municipios son encapsulados en el cinturón constitucional del meso respectivo, a pesar de la naturaleza gubernativa de lo local, equiparable, en ello, al meso que lo envuelve, generando así una constante tensión constitucional... *y funciona... y si es federal, funciona así y no de otra forma*. No fue una constatación para deducir, de allí, que lo mejor entonces fuera una salida “no federal”. Al contrario, era aprender que lo federal se estructura de manera peculiar y no caprichosa; que cuando la sociedad, sea en el siglo XIII en los Alpes suizos o en la Norteamérica del XVIII, decide federar, entonces las piezas del modelo se buscan y traban siguiendo ciertos patrones predeterminados, no arbitrarios. Una de las tantas conclusiones para nosotros: yo sospecho que en la fuerte tradición municipal boliviana, asentada en el pasado decenio, hay, por lo menos, una razón de inicio para dudar que una salida federal sería algo digerible por estos lares.

En tus primeros escritos sobre descentralización, allá por el año 1993, te atreves a decir con absoluta claridad que la elección del prefecto nos conduciría al federalismo.⁶ Sin embargo, en tu texto sobre el Estado triterritorial te atreves a criticar con dureza a los precursores del municipalismo (en particular a Carlos Hugo Molina) por su supina ignorancia (y aquí sólo reproduzco tu idea) al creer erróneamente que esta elección nos llevaría por derroteros federales. Parece una

6 F. Barrios: “Propuesta de un modelo regional de organización política”, en *Ventana* N° 39, *La Razón*, (La Paz), 19 de diciembre de 1993.

contradicción, no sólo obvia, sino audaz por la frialdad con que descalificas a esta suerte de amateurs de las teorías sobre descentralización.

Tu reproducción de ese texto mío, de un año antes de la LPP, no es correcta. Si lees con más detenimiento el texto aquel, aparecido en *Ventana*, digo que se pisaría tierra del federalismo si es que, eligiendo por voto directo al prefecto, *además* de ello (e incluso escribo: “y esto es lo determinante”), éste, junto con sus pares, conformaría parte de un “consejo federal” actuante sobre el Parlamento nacional. Sólo entonces tiene sentido hablar de lo federal. En este punto, sigo insistiendo toda vez que puedo: lo federal no surge por la elección directa de la primera autoridad de la entidad territorial meso, sino por una simultánea agregación de hechos sustantivos a todo diseño federal, uno de los cuales, precisamente, será la activación de esta instancia de “sobredeterminación” legislativa efectiva sobre el conjunto normativo nacional, desde una cámara territorial. Eso es lo que dije esa vez y sigue siendo válido. Ahora, es cierto que en *El Estado triterritorial* me enfrento con dureza, pero lo hago no sólo con los precursores nacionales del municipalismo, sino que aplico la misma barra al connotado experto francés Remy Prud’homme, beneficiado de epígonos aquí, gracias a su excelente trabajo sobre la descentralización boliviana del 2000, aunque plagado de impresiones, por ejemplo, sobre la arquitectura estatal alemana.

*En tu sano afán por intentar mejorar el municipalismo, sin olvidar la descentralización departamental, nos hablas de una síntesis dialéctica: el Estado triterritorial que consiste en contraponerle a la tesis municipalista su antítesis departamentalista. ¿Nos puedes explicar en qué consiste esta rimbombante categoría?*⁷

Lo que intento graficar con esa figura es lo siguiente: en 1972 arranca el primer ciclo contemporáneo de organización territorial boliviana que, entre otras cosas, nos legó las corporaciones regionales de desarrollo con una evidente aspiración “regional”, visiblemente reacia a incorporar lo

7 F. Barrios: *El Estado...*

municipal; de un sectorialismo nacional desconcentrado, vía agencias, en cada departamento, acompañado de aderezos corporativistas como sus directorios. Todo cocido en el fuego desarrollista de los setenta. Cuando este ciclo estaba a punto de consagrarse en una ley de descentralización empujada por los comités cívicos desde la recuperación democrática, norma que confirmaba, por lo demás, al departamento como el ámbito para descentralizar, vino el zarpazo municipalista con una fuerza pendular tan seca, arrinconándonos en la otra esquina del cuarto. No sé, a esta altura, si fue más culpable de este fenómeno la convicción localista de sus diseñadores o el sesgo departamentalista previo que engendró, en el más ínclito silencio, semejante reacción extrema. Pues bien, estamos hace diez años acurrucados en el rincón localista y tenemos derecho a preguntarnos si no podemos desplazarnos al centro, al medio, hacia un equilibrio territorial, donde ni lo departamental ni lo municipal, sino tres niveles, incluido el nacional, se enganchan sin subordinaciones entre ellos.

Continuando con el modelo que propones, debemos decir que parece altamente sofisticado y poco aplicable. Ayuda, sin duda, a reflexionar sobre las opciones descentralizadoras que tenemos, pero más parece un modelo de carácter prescriptivo que un modelo operativo. Un modelo más cercano a la filosofía política que a la gerencia pública...

La sofisticación es la consecuencia, frecuentemente inevitable, de la formulación científica. La formulación tan abstracta, por ejemplo, de la física pura, no la vuelve inservible por ese rasgo de alta formalización. Y tanto tiene razón el piloto que eleva el avión venciendo la gravedad como el físico que formaliza la gravedad con fórmulas abstractas. Si tú esperas que, por “aplicables”, exijamos que sean las fórmulas mismas las que despeguen y aterricen, les estás pidiendo lo que no tienen ni pretenden; pero, sin las fórmulas, ten por seguro que no hubiera aviones. Entonces, son ciertamente aplicables.

En ese mismo sentido, considero que sobreponderas la importancia regional (meso como le dices) como contradicción social central, sin tomar en cuenta que hay otros elementos en conflicto: el referente a las contradicciones entre lo urbano y lo rural y el referente a los conflictos étnicos. Te digo esto, partiendo de la pre-

misa de que, generalmente, nuestros pulcros diseños institucionales han estado divorciados del tejido social. ¿No es éste uno más de esos modelos, finamente diseñados, pero alejados de clivajes más profundos que nos llevarían, más bien, a pensar en crear gobiernos metropolitanos o regiones étnicas?

Llamo la atención sobre lo meso sólo en la medida en que la arquitectura boliviana lo asfixia; no como entelequia en sí. Y tu reflexión es confusa porque es como si dijeras: “sobreponderas las paredes y los cuartos de la casa futura, sin tomar en cuenta que deben haber cocinas y baños y que habrá que evitar juntar a las niñas con los niños en un mismo cuarto”. Ésta es una contraposición incoherente de asuntos. La definición de un meso es sólo una dimensión, entre varios aspectos del ordenamiento territorial, y no se ejerce necesariamente a expensas de nadie o de algo. Y, una vez más, resuena en tu pregunta esa típica susceptibilidad nuestra a momento de lidiar con aquella forma de apropiación intelectual del mundo, que no es periodística, ni literaria, sino científica. Cuando superemos este trauma, no nos preocupará más la elegancia teórica de la representación del mundo, como supuesto rasgo automático de enajenación de los “clivajes más profundos”. No te angusties tanto por la “pomposidad” del diseño, sino por si la calidad del proceso de reflexión que ha dado lugar al diseño en cuestión supo ceñirse a los códigos de apropiación científica del mundo, sea en su momento sensorial, real o axiomático.

Insisto con la tesis de estar promoviendo esquemas institucionales poco afines a nuestra cultura (o a nuestras culturas). Aquí rescato la provocativa reflexión tuya sobre la reforma educativa que, creo, se aplica a este otro contexto.⁸ Tu hipótesis central advertía sobre la ingenuidad de crear técnicas altamente modernas en el papel, cuando, en realidad, lo que se requiere es una profunda reforma cultural. Me animo a pensar que un Estado triterritorial no sería menos patrimonial que el actual...

Concordarás para empezar en que no todo esquema debe “ser afín” a nuestra cultura, pues eso sería renunciar de antemano al progreso. ¿Fue

8 F. Barrios: “Bolivia, en el diván”, *Ventana*, N° 74, *La Razón*, (La Paz), 28 de agosto de 1994.

acaso la LPP –en tanto municipalización– realmente tan afín a nuestra cultura? ¿Y deja de ser por ello progresista? Más bien, ¿de qué sirvió rescatar nuestra tradición socioestatal del “cogobierno” en la forma del comité de vigilancia? ¿Fue acaso algo que finalmente sirvió? Lo del Estado triterritorial no tiene la más mínima intención, capacidad e interés de entretenerse o pretender resolver el tema del patrimonialismo del Estado, de la mismísima manera en que no le compete solucionar las demandas de los mineros de Huanuni.

Mencionas tres aspectos que diferencian al modelo triterritorial del modelo federal que, en mi criterio, no terminan de ser consistentes. Veamos uno por uno. La colegislación en leyes nacionales que, según tú, sólo se da en modelos federales; pero inmediatamente después afirmas que la asamblea departamental, en el modelo triterritorial, tendría injerencia en las leyes nacionales. El segundo aspecto hace referencia a la labilidad. No das ninguna prueba empírica de que las prefecturas, en el modelo triterritorial, no nos llevarían a “encapsular” a los municipios. Te limitas a un acto de fe. El último aspecto hace alusión a la no existencia de una Constitución en el modelo triterritorial, pero hablas de la existencia de normas territoriales fundamentales que, en buena cuenta, suena a lo mismo. ¿No es más un juego de palabras que una diferencia verdaderamente substantiva?

Antes de responderte quiero aclarar que me hace un honor que te hayas tomado la molestia de revisar tanto un texto mío, incluso viejo, lo cual me pesca un poco desprevenido. Dicho esto, déjame comenzar con la disyuntiva entre sobredeterminación legislativa del meso sobre el conjunto del ámbito nacional, por un lado: lo federal; y, por el otro lado, la alternativa de una ampliación del campo de legislación en los mesos: lo triterritorial. Aquí tengo la impresión de que la vista te ha vuelto a jugar una mala pasada en tu acuciosa lectura de las fuentes. En *El Estado triterritorial* fundamento, efectivamente, uno de los rasgos de su identidad en su opción por fortalecer la fuerza legislativa en las piezas del meso, en vez de permitirles hacer ruido desde una cámara territorial verídica que conceptúo, a propósito, como uno de los tres rasgos esenciales de lo federal. Varias páginas después, pero en el preciso contexto de la discusión de los “resguardos institucionales” al ordenamiento territorial adoptado, barajo varios instrumentos capaces de consolidar esa estabilidad consti-

tucional dada. Ejemplificando con una disposición de la Constitución española, advierto allí que se podría añadir a un esquema triterritorial la válvula por medio de la cual el meso pueda poner a consideración del Legislativo nacional, en asuntos puntuales, proyectos de normas cuya aprobación afectaría notoriamente. Eso nada tiene que ver con que los mesos “colegislen”.

En tu segunda preocupación, volvemos a cuestiones de la teoría del conocimiento. La prueba empírica está instalada, precisamente, en el camino de la demostración del por qué en un caso federal se produce el encapsulamiento de lo local dentro del meso. Como sostengo en *El Estado triterritorial*, uno de los rasgos de lo federal radica en la dualidad de su estructura territorial básica: la unión, aquí, y los “países” federados que la componen, por allá, y punto. Pero, ¿y los municipios? Pues bien, viven en este caso tras la cerca del perímetro de cada gobierno meso, y esto no es fe, ni un reproche... Es así. Para convencerte de que saltando del décimo piso te partirás la cresta no esperarás prueba empírica adicional: la fuerza de gravedad te jalará y te estrellará. En fin, lo *triterritorial* parece ser un modelo con más problemas que ventajas, pero dejaría de ser triterritorial si encapsulara al municipio, pues no es parte de su identidad hacerlo, de la misma manera que un encapsulamiento de tipo federal de lo local sólo podría ser excepcional en un Estado unitario.

En relación a tu tercera duda, debo aclararte, para empezar, que lo que más bien sostengo es que, en el modelo triterritorial sí hay una Constitución y ésta no es otra que la expresión suprema jurídica del Estado que hace, justamente, posible que tres niveles territoriales internos equipotentes no se despedacen. No debiera, además, sonarte lo mismo una carta constitucional que una norma territorial fundamental, pues aclaro, con detalle antipático, que la última carece de cuatro elementos imprescindibles, cuya existencia permitiría hablar siempre de una carta de naturaleza constitucional: efecto de soberanía; principio de supremacía; resolución coercitiva en caso de *un infarto* de legalidad, y raíz genérica y axiológica sobre las normas subconstitucionales. Justamente, llegado el momento de la “gerencia pública”, que tú reclamabas antes, verás que esto no es un juego de palabras, pues descubrirás que gobiernos regionales plenos pueden requerir de una suerte de “carta” que patentice su “deseo regional de vida” con cierta densidad propositiva, pero no por ello se

comience a creer que se está redactando “constituciones”. En realidad, te permite, finalmente, entender en términos de técnica más jurídica, que en casos de descentralización no se está debatiendo asuntos de soberanía o, como decía Ortega y Gasset en este tema en los años treinta, no se está hurgando el “subsuelo ultrajurídico del Estado” que seguiría siendo uno para Achacachi o Bermejo. Pero si Achacachi se volviera una pieza meso, no nos espantemos si redactan una “carta territorial fundamental” que explicita sus “valores” estatales, incluso para hacerlos judiciales en las querellas del día a día.

En un último artículo⁹ tuyo nos adviertes que, quiérase o no, ha llegado la hora de los “mesos”. Los acontecimientos que derivaron en la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, nutridos por demandas de mayores autonomías regionales y étnicas, estarían señalando el camino de algo prácticamente inevitable.

Lo inevitable, como correctamente lo das a entender en tu pregunta, no es, por supuesto, lo triterritorial, sino la impostergable urgencia de reajustar el meso en Bolivia. El abordaje de un conjunto de temas sensibles, como las llamadas “autonomías regionales”, la territorialidad étnica o, simplemente, el agotamiento del *corsé* localista para hacer Estado sostenible en Bolivia pasa, nos guste o no, por reflexionar el meso como no se lo había hecho hasta ahora.

Tuviste la oportunidad de coordinar una primera investigación exhaustiva sobre el desempeño prefectural.¹⁰ Por favor, haznos una síntesis de tan importante investigación; en especial, sobre los tres modelos de descentralización/desconcentración; los tipos de gestión existentes: enmascarada, partidizada... y otros datos estadísticos llamativos.

Las prefecturas nos asombraron, en ese *Estudio de capacidades*, por su parecido a “cloacas institucionales”: plagadas de inercia en el gasto, divor-

9 F. Barrios: “Autonomías regionales o la hora del meso en Bolivia”, *Pulso*, (La Paz), N° 221, 6 de noviembre de 2003.

10 F. Barrios (coord.): *Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión prefectural*, La Paz, Ministerio de la Presidencia/Viceministerio de Coordinación Gubernamental-PAP Holanda, 2002.

ciadas de la gente, hiperpartidizadas, funcionalizadas a los municipios, impecablemente “sobreseídas” cuando se daban infracciones de sus responsables; “desvisionadas”, sumergidas en el sopor del procedimentalismo administrativista, como un molusco en desplazamiento nunca evaluado en su utilidad. En fin, herméticamente cerradas a la gente.

Permíteme destacar tres cuantificaciones crueles del estudio: la enorme cantidad de gasto prefectural en competencias no prefecturales; la brecha histórica deprimente entre plan de mediano plazo y conducta de gasto fáctico de la entidad, y el risible grado de maniobrabilidad temática y cuantitativa de recursos prefecturales para gastar más pertinentemente. Estas tres variables fueron un hito del enfoque metodológico de ese estudio y es reconfortante saber que se están iniciando las primeras actualizaciones de esos indicadores por otros investigadores.

Creo que el *Estudio de capacidades* comenzó a sacar la maleza en torno al tema de los modelos posibles de resolución del meso. Se pueden resumir así: ¿por qué, en vez de pensar en diseños tan complejos, no cuantificamos con calma los beneficios de instalar sendas agencias hipereficientes de gasto sectorial desconcentrado en cada departamento que contenten a la gente con la fuerza de sus obras? ¿Y por qué no pudo Bolivia desarrollar el modelo implícito, que merodea su meso desde 1972, de una brillante desconcentración por corporación territorial que, sin llevarnos a “autonomías” –aunque en la frontera–, pudo haber generado cultura de visiones regionales y cierto control socioestatal de los ciudadanos sobre una entidad de ambición espacialmente supralocal? Una decisión nacional por dar un paso más allá de estos dos escenarios; o sea, hacia una descentralización plena del meso, sólo será racional si previamente se responde a las dos anteriores preguntas.

Hace ya buen tiempo, en los albores de la LPP, advertías algunos aspectos, sin duda provocativos.¹¹ Rescatemos tres: en primer lugar, la necesidad de tener municipios que diferencien lo rural de lo urbano y no como ahora, que se produce una articulación forzosa y poco útil entre “ambos mundos”. En segundo lugar, tu tesis sobre la guetización a la que nos conduciría crear distritos municipales

11 F. Barrios: *El futuro de las ONGs o las ONGs del futuro*, La Paz, CIDRE-Plural ed., 1997.

indígenas (pequeños islotes con ífulas de republiquetas). En tercer lugar, tu abierta aversión respecto al comité de vigilancia. Afirmabas que crear este intermediador del control era sencillamente pernicioso.

No haber diferenciado lo rural de lo urbano ha traído consecuencias de una notable distorsión de precios, por no atender los encarecimientos que conlleva, por ejemplo, la producción estatal de bienes y servicios, la dispersión espacial de asentamientos en la parte rural. La ruralidad misma, poseedora ella de sustancia sociológica propia, se ha visto muchas veces diluida en la actitud del pueblo intermedio, siendo poco realista pretender que, transferidos los recursos de coparticipación, alguien precautele, como se quiso en la ley ingenuamente, que dentro de cada sección municipal se gaste de manera “equitativa” entre rural y urbano. Por otro lado, se ha confirmado la sospecha de que la salida del “distritalismo indígenal” no ha sido suficiente para “procesar” exitosamente territorialidades étnicas que visiblemente revientan los bordes de poder ser, en el mejor de los casos, “subalcaldías” de indígenas bajo la batuta final de un alcalde seccional. Ahora, el comité de vigilancia estaba mal diseñado de inicio. Con todo, criticarlo fue y es aún hoy, a pesar de su inutilidad endémica, autoapartarse de la visión que venera tanto la vocinglería y la fusión de tareas entre todos proyectando un paisaje de tonalidades polpotianas. Lo peor no es, por supuesto, la segregación intelectual desde quienes, por ser aquí escéptico, te tildan por ello de arguediano. No. Lo más vicioso de esto es que hemos perdido diez años, alentando artefactos en desmedro de fortalecer una rendición de cuentas bien hecha, que es aquella que se sustenta en un efectivo sistema de división horizontal de poder, dentro del Estado local, y sacar de la modorra a las contralorías y a los en realidad inexistentes sistemas de supervisión estatal en línea. Más que comités de vigilancia necesitamos poder garantizar la publicidad de los dictámenes de desempeño anual de las entidades y sus responsables.

Te encontrabas coordinando el PRAD, desde donde has colaborado en la elaboración de la estrategia de descentralización y participación popular.¹² Contanos en qué consiste esta estrategia y si es útil, después de los eventos del derrumbe gonista.

12 F. Barrios: *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia*, Ministerio de Participación Popular, La Paz, 2004.

Desde el PRAD lanzamos, durante el 2003, en consultas dentro del Ejecutivo y con expertos nacionales, una propuesta de intervención estratégica del Estado para los próximos años. Se propuso cinco políticas: en los campos de las reglas de juego generales del régimen de descentralización; de la gerencia en las entidades territoriales; de la gobernabilidad regional y local; del desarrollo de valor agregado subnacional desde la descentralización, y de la efectivización de esta última para abordar, sin más ingenuidades, el atraso social. De estas políticas, se desprenden diecinueve programas que cargan vectores claros de incidencia en el mediano plazo. La propuesta se preocupó por demostrar las mutuas influencias entre estos programas, pero, en especial, hacía una revisita de los paradigmas actuales. Ahora bien, la propuesta se hizo con un alcance convencional, sin imaginarnos los desafíos de un reto de cambio constitucional. Pero tiene, justo así, una virtud: advierte que no todo se resuelve en clave constitucional y los programas de la estrategia –matices más o menos– son sensatos, independientemente que los constituyentes optaran, finalmente, por consagrar una Bolivia autonómica o federal.

Has elaborado algunas propuestas de decreto para “mejorar” el funcionamiento prefectural.¹³ Danos un esbozo de su contenido y alcance, por favor.

El *Dictamen especial de la descentralización*, como se llama el documento de cierre del 2003 del PRAD, propone, en esos cánones convencionales que te mencionaba, un cambio sustancial en las prefecturas. En el caso de su estructura, se establecen los pasos para que las mismas desarrollen, por ejemplo, sus “capacidades estratégicas de gestión”: gerentes competentes salidos de reclutamientos competitivos pero que no aspiran a ser de la carrera administrativa; “empoderamiento” de un gerente general por otorgársele el manejo simultáneo de planificación, presupuesto y resultados; redefinición de los perfiles temáticos de las gerencias temáticas que, entre otras cosas, introducen la noción de gerenciamiento del espacio, como distinto del territorial; subordinación de las unidades de

13 Iniciativas recogidas en los Decretos Supremos 27431, Reglamento a la Ley 1654 sobre los Consejos Departamentales y 27457, Estructura organizacional de las Prefecturas de Departamento, aprobados el 7 de abril de 2004 y el 19 de abril, respectivamente.

infraestructura a la visión más específica, digamos, del desarrollo económico; y, por supuesto, reversión de la bifurcación que el último periodo banzerista hizo entre “servicios departamentales” y direcciones.

En vez de detallar el segundo gran componente del emprendimiento de ajuste prefectural, referido a las “capacidades de gestión estratégica” (gestión por resultados, integración del presupuesto al plan, etcétera), prefiero abundar, si me das un minuto más, sobre el tercer componente, que es el de un ajuste a la razón de ser y funcionamiento de los consejos departamentales, como elemento esencial de la tercera capacidad, aquella de la rendición de cuentas. Así, con el anteproyecto de nuevo decreto, proponemos hacer cierta la fiscalización del consejo frente al prefecto; de “descontaminar” para ello a los consejeros, que febrilmente se metían junto al prefecto a las menudencias de contratos de obras; a darles tuición para que, más bien, vigilen el respeto del plan departamental de desarrollo. Pero, además, abrimos la opción de que, en casos agravados de aplazo por resultados, el presidente de la República, ciertamente en correlación con mayorías del consejo, *deba* y no sólo *pueda* remover al prefecto negligente. Y, en especial, reglamentamos para que el prefecto cumpla con plazos draconianos de entrega de información y para que ésta se analice bien en los consejos; se instituye una oficina meritocrática en cada uno de ellos, todo con cargo al presupuesto prefectural y no a la cooperación internacional.

*Finalmente, ¡cómo dejar de lado el cataclismo social que hemos vivido! El país ya no es el mismo después de octubre y, al parecer, tú ves propicio este momento para discutir más audazmente la descentralización...*¹⁴

Es un momento de excepción, pues la posibilidad de un cambio constitucional, sin los chantajes de una “desmembración” o de un “¡municipio o muerte, venceremos!”, no se va a repetir. Pero acechan grandes riesgos: el de un cuoteo étnico del Estado; el de propuestas improvisadas sobre autonomías, sin saber qué es eso; o el de alentar una federación de municipios, una de las últimas ocurrencias de un municipalismo que atra-

14 F. Barrios: “¿República federativa de localidades en vez de autonomías regionales?”, en *Pulso*, (La Paz), N° 226, 11 de diciembre de 2003.

viesa, hoy día, uno de sus periodos más difíciles por la presión de un meso reclamando un alveolo nuevo en la territorialidad estatal. ¿Cómo unir todo esto y evitar todos los riesgos? Se me ocurren, pensando en voz alta, dos cosas de inicio: sintetizar las corrientes previas en un nuevo equilibrio entre niveles territoriales y, por alguna vez, darle espacio al análisis sosegado, seguro menos heroico, pero más fructífero a largo plazo.

Franz Xavier Barrios Suvelza, de Sucre, 1967, economista. Actualmente encargado del equipo técnico para Descentralización y Administración Pública de la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, Ministerio de la Presidencia. Libros publicados: *Elementos para un crítica a la razón privatizadora*, CIDRE, Cochabamba, (1992), *La privatización en Bolivia*, CIPRES, Sucre, (1994), *El futuro de las ONGs, las ONGs del Futuro*, Plural editores, La Paz, (1997), *Estudio de Capacidades Prefecturales* (2002), La Paz, Ministerio de la Presidencia/Embajada de Holanda, *El Estado Triterritorial*, FES-ILDIS/Plural editores, La Paz, (2002), *Die spezielle Labilität der Gemeindeebene im Bundesstaat*, LIT-Verlag, Münzter, (2003).

“...Fue una propuesta orientada desde arriba y que tuvo que ver con el carácter no dialogante del mismo presidente”

José Blanes

Vale la pena comenzar esta conversación conociendo tu punto de vista sobre la descentralización en Bolivia. ¿Crees que tiene más aciertos que errores?, ¿cuáles son sus principales virtudes? Me parece fundamental iniciar este diálogo rescatando lo valioso del proceso, teniendo en cuenta que, en general, tus investigaciones y artículos son notablemente críticos a lo hasta ahora logrado.¹

Yo diría, yéndonos a lo medular, que aciertos, muchísimos; porque se trata de modificar la estructura territorial del país, de la cual depende la relación Estado-sociedad, de la cual depende el modelo de gobierno. No se puede seguir con una situación donde el ministro de Educación o de Salud nombre a un profesor en Llallagua o a una enfermera en Pando. Tenemos una estructura territorial del Estado sumamente atrasada y que dificulta cualquier proceso de buen gobierno. En todo proceso como éste, se trata de cuestiones sumamente complejas como reterritorializar el país, estructurar todo un sistema de gobierno en función de una nueva visión territorial y la incorporación del territorio a la gestión pública. Ahora bien, en este proceso se cometen muchos desaciertos; lo importante, sin embargo, en este tipo de procesos, es la capacidad de ser autocrítico, de revisar; no creer que ya se ha refundado el país para siempre; que es una de las cosas que yo considero como más perniciosas; poca autocrítica y dema-

1 Cf. José Blanes: “Descentralización: un área de posibilidades y conflictos. Lecciones del caso boliviano”, en Red de Cooperación Euro-Latinoamericana: *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la Cooperación Europea*, Madrid, 2003, pp. 32 y ss.

siada autoconciencia de los gestores del proceso de que estaban fundando el país y, por lo tanto, poca capacidad de oír a los críticos. De todos modos eso era inevitable, porque todo proceso como éste tiene que tener una dosis grande de autoconfianza de sus ejecutores y un alto aval político para poder ser implementado. Si bien uno puede criticar el personalismo, por otro lado es necesario el liderazgo. Estoy totalmente de acuerdo en que ha sido uno de los pasos más importantes que ha dado Bolivia en toda su historia. Claro, esto es muy genérico, pero es lo fundamental.

En tus ensayos² se deja entrever un esfuerzo por “despersonalizar” los méritos de los impulsores del proceso y por dejar sentado que su implantación es resultado, no tanto de la capacidad de los municipalistas, cuanto que fue una eficaz e ingeniosa medida gonista para contrarrestar la reforma económica más provocativa de la década: la capitalización. ¿Qué nos puedes decir al respecto?

Yo he escrito a lo largo del tiempo una serie de ensayos y de reflexiones sobre el proceso, en algunos de los cuales, ciertamente, he criticado las exageradas alabanzas que profiere Fernando Molina en su libro *La historia de la participación popular*; es un texto apologético en el que viene a decir: “hemos llegado al máximo y gracias a dos personas”, cuando lo importante era ubicar el papel de los liderazgos en un contexto social y político que estaba en marcha. Ellos, cierto, han impulsado algo que nunca hubiera podido venir por el lado de las reivindicaciones populares y sociales. Hubo, como sabemos, un proceso de impulso hacia la descentralización desde el movimiento cívico, los movimientos regionales, de corte departamental; éstos son datos que nosotros los hemos consignado en el año 1983-1984, en estudios comparativos que hemos hecho entre Ecuador, Perú y Bolivia. Ese proceso, obviamente, se interrumpe con la propuesta municipal. Ahora bien, como la nueva propuesta sustituía los viejos liderazgos, entraba, lógicamente, con liderazgos fuertes también. Yo reconozco su legitimidad y lo oportuno de estos nuevos liderazgos en ese momento. Ahora bien, fuera de algún intelectual como nuestro amigo de

2 Cf. Blanes, José y Diego Ayo: “Participación social y modernización del Estado”, en Carlos Toranzo (ed.): *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?*, La Paz, OXFAM, 1999.

la CEPAL, Iván Finot, nadie más había reivindicado el tema municipal como un paso fundamental en Bolivia. ¿Qué hubiera sido más importante: el nivel departamental o el nivel municipal? Pues, no sé si se discutió eso, lo cierto es que así se largó. Sin embargo, lo que sí fue muy crítico es que se quisiera obviar el nivel meso.

¿Fue una ley impuesta?

Yo creo que sí. No se le consultó a nadie.

Rubén Ardaya dice que hubo más de doscientos talleres.

Han debido ser secretos, porque, por lo menos yo, no me enteré de ello. En 1991 y 1992 se hicieron cientos de talleres sobre descentralización desde una perspectiva departamental y yo participé en muchísimos de ellos. Pero en 1993 y comienzos de 1994 no hubo tal cuestión, no se recogió tal demanda. Lo que sí hubo fue una coincidencia entre la propuesta y las necesidades reales del país; en eso estoy de acuerdo; pero que hubo un proceso de consulta, debió ser bastante clandestino.

En todo caso, de acuerdo a lo que estás diciendo, ¿habrían habido claramente condiciones objetivas para una consulta multitudinaria?

No. No las había, porque todo estaba sumamente corporativizado en ese momento. Los actores centrales de la descentralización, hasta entonces, eran los comités cívicos.

Es decir, ¿no se puede pensar esta ley al margen de Carlos Hugo Molina?

No pensemos que sólo era Carlos Hugo; era un equipo bien grande liderado por Sánchez de Lozada, al cual el presidente dio un gran respaldo político.

¿Y en relación a la capitalización?

No quisiera poner la capitalización en el ojo de la tormenta. Diría más bien que fue todo el Decreto 21060 y todo el proceso posterior que impli-

caba una nueva visión de Bolivia, una nueva incorporación del país en el mercado mundial. Por tanto, había que crear condiciones básicas de gobernabilidad económica y, por consiguiente, generar los factores iniciales de una competitividad en el mundo. Y, eso, en un país regido por comunidades, organizaciones territoriales de base encerradas en sí mismas; eran dos cosas que no van juntas. Había que cambiar el país; había que insertar a las comunidades originarias de base en una visión nacional; las comunidades estaban totalmente desvinculadas del Estado; estaban sometidas a liderazgos que aprovechaban de las estructuras verticales de su organización interna; entonces, eso había que cambiarlo. Yo no voy a decir que la Ley de Capitalización exigía la Ley de Participación Popular. Era toda la economía del país; era toda la estructura de gobierno que lo exigía. Era necesaria una transformación como la que se inicia a partir de la Ley de Participación Popular. Los problemas van por otro lado; los problemas van por el sistema en sí mismo; eso lo vamos a hablar después.

En el fondo, ¿no crees que te hubiera gustado ser parte de este equipo o, simplemente, haber tenido la oportunidad que tuvo el entonces secretario nacional de Participación Popular para emprender una medida, sin duda alguna audaz?

Bueno, estuve de alguna manera vinculado al equipo, pero no hubiera querido ser parte del equipo, porque era un equipo político y yo, por definición, no lo soy. Por ejemplo, nada más comenzar el proceso, le propuse a Carlos Hugo Molina hacer una investigación sobre las formas descentralizadas que se habían dado durante los últimos diez años, en las prácticas de algunos planes de desarrollo provincial, que pudieran alimentar digamos a la implementación de la ley. Hicimos el estudio de los planes de desarrollo de Machaca, Mizque, Zudáñez y Cordillera. Como fruto de ello yo planteé, obviamente, una serie de recomendaciones que no le gustaron a Gonzalo Rojas y a algunos otros más que estaban en el control del conocimiento sobre los impactos de la Ley de Participación Popular. Yo decía que la nueva territorialidad estaba quebrando las posibilidades y los avances que se habían tenido en algunos proyectos, como el de Cordillera, uno de los proyectos de desarrollo local más interesantes de los últimos diez años, en el que concurrieron la prefectura del departamento, la corporación de desarrollo, las ONG, organismos internacionales

y la Asamblea del Pueblo Guaraní. Se había creado toda una estructura institucional y se había definido una territorialidad. La dureza con la que se implementa la Ley de Participación Popular en Cordillera la fragmenta en siete municipios, y allí se acabó el plan Cordillera. Luego viene el concepto de la mancomunidad. Al principio se la utiliza para resolver el problema de los municipios chicos: no se la percibe todavía como la posibilidad de una re-territorialización en función de grandes temas y grandes problemas. No se trabajó bien desde el principio la relación territorio-municipio, y ahí hubo una serie de problemas. Se trabajó, luego, el tema de municipio y pueblos indígenas, tratando de ver si es que podían coincidir, pero siempre tratando de meter el tema indígena dentro del ámbito municipal o buscando cerrar los territorios indígenas con cierres municipalistas. En pocas palabras, yo critico el reduccionismo municipalista: reducir el territorio a la sección de provincia, esa sección a la alcaldía y ésta al alcalde. Nosotros hicimos algunos aportes para contrarrestar esa tendencia, pero ello fue interpretado como que estábamos criticando la ley.

Asimismo, haces mucho énfasis en la impronta estatal que habría definido la inauguración de la denominada participación popular en desmedro de la fuerza social, muchas veces enunciada por sus diseñadores como la punta de lanza de la descentralización promovida. Al parecer, sugieres que este comienzo dirigido reduciría las posibilidades de contar con una dinámica de auténtica democratización política. ¿No crees que esta interpretación es dudar un poco de la capacidad de la sociedad para apropiarse de esta medida? Es decir, ¿no crees que inconscientemente subestimás el poder de autotransformación de la sociedad?

Éste es un proceso centrífugo, clarísimo. Pienso que no tenía otro camino. El tema que yo he trabajado siempre tiene que ver con los efectos que produce un proceso centrífugo, cuáles son los resultados; no para negar el proceso. Puede que sea necesario un impulso fuerte desde el Estado nacional.

¿Eso es centrífugo?

Sí. El gobierno central impacta en el resto del país y trata de conformarlo desde esa perspectiva. No es un proceso centrípeto lo que hubiera

implicado una serie de demandas (salud, educación, riego...) que vienen desde las regiones hacia el gobierno nacional y producen transformaciones, tanto en el nivel central, en el meso, así como en el nivel local, porque son dinámicas que están en curso y que están exigiendo políticas nacionales. Eso no ocurrió. El comienzo fue al revés. El comienzo fue el Goni, el equipo del Goni que impacta en el país. ¿Podía haber sido de otra manera? A mi modo de ver no, porque eso que se estaba haciendo no correspondía a una demanda acumulada desde abajo, sino que fue una propuesta orientada desde arriba y que tuvo que ver con el carácter no dialógante del mismo presidente. Entonces era inevitable que se produjeran desfases, formas equivocadas de asimilación de la ley, dificultades para la incorporación y la apropiación o, incluso, propensiones indebidas de moldear el país, desde la perspectiva del MNR, en este caso, no creando los sindicatos agrarios sino creando los municipios, desarmando la estructura del 52 para generar una nueva estructura de OTBs; desarmar el poder político que tenían las grandes confederaciones, ya sean urbanas, laborales, agrarias, indígenas, dando un valor extraordinario a las bases, de tal manera que las bases se reconfiguran, no ya en torno a sus "usos y costumbres" sino en torno al municipio; y decir municipio significa alcaldía, y decir alcaldía significa alcalde, significa partidos políticos, significa país. Por consiguiente, los liderazgos se van a horizontalizar y van a tratar de apropiarse de los líderes para recomponer sus estructuras verticales, pero su fuerza ya no está en la legitimidad que da la estructura vertical de su organización, sino la que le da la base política nacional. Éstos, para mí, son los cambios políticos más importantes que han ocurrido en el país en los últimos años.

Te enfatizo esta última parte. En tu interpretación parecería que dudas un poco de la capacidad de la sociedad para apropiarse de esta medida.

No, no dudo; se la han apropiado, se la han apropiado.

O sea, un comienzo dirigido no obstaculiza que pueda emerger la sociedad.

Cuando decimos sociedad, hay que distinguir. Hay la sociedad plana, es decir la población, y hay los liderazgos. Los liderazgos han tratado

de apropiarse de la ley. La única que rechazó la ley, al comienzo, fue la alcaldesa Mónica Medina, que sacó una serie de argumentaciones diciendo que La Paz perdía recursos; y efectivamente, parece que así es. Rápidamente, empero, los grandes municipios se dieron cuenta de que la Ley de Participación Popular les beneficiaba económicamente, les daba nuevos espacios para el liderazgo. Concretamente, el alcalde Manfred Reyes Villa fue uno de los más fervorosos defensores de la ley y supo apropiarse de la ley de la manera más interesante, empezando la planificación municipal por los distritos y creando las casas comunales. En Sucre, Germán Gutiérrez reconfiguró también la visión de la ciudad distritándola en torno a cinco puntos interesantes, como salud, mercados, educación, parques públicos, para crear identidades distritales. Hubo muchos municipios así que rápidamente entendieron que, para los liderazgos personales del alcalde y los liderazgos políticos, la ley les ofrecía espacios totalmente novedosos y éstas son formas de apropiación. Hay otras formas de apropiación para la corrupción y para un montón de cosas más. Hubo espacio para todos. ¿Qué es lo que sucedió? Que se abrió la base de la participación política de tal manera, con tal velocidad y con tal amplitud, que dio lugar a todos. Entonces tenemos una apertura sin límites y la sociedad plana, que había estado acostumbrada a otro tipo de relaciones de tipo más corporativo, por consiguiente, con muy baja participación social en las decisiones, se sintió sorprendida. La mayor parte de las juntas vecinales estaba sorprendida, porque los nuevos líderes comenzaban a manejarlas ya no con una visión vertical, como en el caso de La Paz, por ejemplo, donde de cuatro federaciones de juntas vecinales se pasa a veintitrés distritos.

Esto que dices tiene la posibilidad de ser complementado con una investigación que has llevada a cabo³ en el transcurso de los dos a tres primeros años de la promulgación y puesta en práctica de la LPP. Sugerías que esta norma tendía, al menos en los tres municipios donde se realizó el estudio (Viacha, Pucarani y Achacachi), a debilitar aun más el rol e importancia de las autoridades tradicionales. La tesis central intuía que el camino, iniciado con las reformas modernizadoras del 52 se reforzaría con la LPP, con los inmediatos efectos de postergación de los mallkus y jilakatas, paulatinamente suplantados por líderes más afines a

3 Blanes, José: *Mallkus y alcaldes*, La Paz, PIEB-CEBEM, 2000.

los valores y prácticas occidentales, como por ejemplo los mismos alcaldes. Sin embargo, la realidad muestra que la recreación de los valores ancestrales no está divorciada del proceso de municipalización. Más bien, asistimos a una era de posibles sorpresas en la que se demanda, como bien lo establece la Ley de UPAs, la creación de nuevas secciones de provincia precisamente allá donde existan poblaciones afines culturalmente. Vale decir, parece ser que las autoridades tradicionales podrían fortalecerse más y más.

El tema central, en mi investigación *Mallkus y alcaldes*, es que yo planteo ahí que se debilitan las autoridades originarias, se debilitan las comunidades. Debilitar quiere decir que se está reterritorializando lo comunal, que de una estructura vertical de legitimación interna de sus autoridades se pasa hacia otro proceso de territorialización que es horizontal, que es municipal, que es político y que es nacional. Yo no digo que eso sea bueno ni malo. Algunos han dicho que yo estaba acusando a la ley de debilitar a las comunidades originarias. Evidentemente, lo originario se está debilitando y está con los días contados. Lo que no está debilitándose son los líderes que están surgiendo con nuevos esquemas, sobre nuevos territorios. No me vas a decir que el Mallku basa su poder en el mundo originario tradicional aymara. Te puedo mostrar que eso no ocurre. El Mallku se está legitimando en una estructura política nacional; es un señor de la guerra que usa los enfrentamientos políticos, no el enfrentamiento del originario contra el Estado. Lo que ocurre es que el Mallku está tratando de pelearle al Estado un espacio territorial; está trabajando en el seno de la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia, donde está estructurando este poder. Vayamos al resto de los grandes dirigentes. A Evo Morales, por ejemplo, en este momento los dirigentes sindicales, que son dirigentes del MAS, le están peleando espacios de poder. Así, pues, estos dirigentes se están fortaleciendo y muchos dirigentes de las comunidades se fortalecieron con la Ley de Participación Popular, porque ésta representaba recursos; pero el orden territorial originario se está quebrando.

Quiero entenderlo: ¿somos menos indígenas que nunca?

Estamos comenzando a abandonar y a sustituir lo originario, que era vertical, que tenía sistemas de legitimación por criterios y valores tradi-

cionales, por otro tipo de legitimidades que vienen del orden más nacional, más del mundo político y que tienen su escenario de configuración en lo municipal. Es interesante, por ejemplo, que el Mallku elimine la subprefectura en Achacachi, pero no toque al municipio, ahí lo deja. Ahora la pelea de Evo Morales es llegar al 50% de los municipios, es decir, está embarcando en esta lógica a todas sus bases. Entonces toda la estructura originaria del Chapare, que yo la estudié de 1979 a 1983, se reconfigura ya no en torno al sindicato, sino al municipio.

Este tema me da pie para otra pregunta: ¿hay otros actores que cobran importancia? Te hago esta pregunta con la intención de conocer si realmente la sociedad corporativa boliviana, asentada durante los últimos cinco lustros en su versión sindical, ha sido relegada. ¿No crees que el por muchos años infranqueable corporativismo está adquiriendo nuevos rostros municipales? Pienso en comités cívicos provinciales, federaciones ganaderas, centrales productivas lecheras y demás. ¿O es que las OTBs tienen el rol protagónico, tal como esboza la Ley de Participación Popular?

Creo que el corporativismo está de regreso...

Así lo manifiestas en un artículo publicado en La Época...⁴

Efectivamente. Allí planteo dos modelos. Frente a los señores de la guerra vienen ahora los comités cívicos, sobre todo los que fueron tradicionalmente buenos comités cívicos, como el de Santa Cruz, que fue el origen del regionalismo en Bolivia. Entonces, el regionalismo cruceño está haciendo ahora una propuesta de autonomía para su departamento; una propuesta para la Asamblea Constituyente. Estoy seguro de que va a ser el único departamento que va a ir a la Constituyente corporativamente, con una propuesta de descentralización político-administrativa, pasando también por posibles visiones de federalismo. Éste es un comité cívico que no solamente tiene gran capacidad de cooptación de sus políticos, de sus municipios, de su prefectura, sino que tiene una gran capacidad de

⁴ José Blanes: "El retorno de las regiones", en sección "Debate" de *La Época*, (La Paz), enero de 2001.

seducir a sus intelectuales. Hay una lógica corporativa importantísima en Santa Cruz que tiene poder y que, ahora, se nota en esa frase tan corrida y tan poco considerada de “refundar Bolivia”. ¿Qué es lo que están diciendo en el fondo? Que no quieren seguir en una Bolivia del Mallku, una Bolivia faccionalista. Entonces sí, creo que los comités cívicos provinciales van a ir ganando espacios y legitimidad; incluso otro tipo de cooperativismo, como el de organizaciones productoras y cosas así.

Pero, ¿eso está bien o mal?

Yo diría que ni bien ni mal. Eso va a ocurrir. Todo corporativismo es excluyente y el corporativismo cruceño no va a incorporar, por ejemplo, a todas las poblaciones marginadas del norte de Santa Cruz. Creo, además, que es un proceso que va a tener mucho éxito en las tierras bajas, allí donde se están jugando recursos que ellos creen que les pertenecen y son la base de su reivindicación. No nos olvidemos que todo el proceso regionalista de Bolivia parte, en 1957, con las reivindicaciones petrolíferas en boca de pozo; desde ahí parte todo y se irradia a Tarija y a Chuquisaca.

Eso me da pie para hacerte otra pregunta. Eres un duro crítico de la descentralización administrativa departamental. Te parece una prolongación casi insertible del presidencialismo del nivel central.⁵ ¿No estás haciendo indirectamente un llamado casi desesperado a una descentralización más audaz?,⁶ ¿a un posible modelo federal o el llamado modelo de las autonomías españolas? En todo caso, ¿cómo debemos hacer para orientar el proceso en este nivel intermedio para que sea complemente de mejor forma con la participación popular?

Es muy difícil que sea el gobierno central el único actor de la nueva descentralización. A pesar de que yo soy firme y duro defensor de que una descentralización es un desastre, sin un gobierno nacional fuerte, sin

5 Véase el artículo de José Blanes en revista *Perspectiva*, N° 41, (La Paz), 1995.

6 El autor mantuvo siempre una actitud abierta a la posibilidad de promover una descentralización departamental; cf. Blanes, José (compilador): *El reto de la planificación descentralizada*, La Paz, CEBEM, 1991.

una buena política nacional. Sin una buena capacidad de concertación nacional, no va a haber una buena descentralización. El exitoso proceso de descentralización en España tuvo una condición que fue una concurrencia política de muy alto nivel en aprobar una Constitución Política que generaba dinámicas diferenciadas en las diferentes regiones y que lograba imponer lógicas respetadas por las distintas autonomías. Eso, ¿qué significaba? Una capacidad de autolegitimidad del gobierno nacional para decir a vascos, andaluces, canarios, catalanes: “miren, cada uno va a tener su tiempo” y que todos fueran capaces de respetar eso. Eso es clave. Si no hay un gobierno nacional fuerte y si no hay políticas nacionales adecuadas, entonces el proceso de descentralización va a ser un caos y lo está demostrando el Ecuador en este momento, lo demostró el Perú. De tal manera que la descentralización se va a convertir en descentralizaciones de facto, por presiones desordenadas, va a crear desigualdades territoriales muy fuertes, porque la tendencia que yo veo en la descentralización que va a ir a la Asamblea Constituyente es una descentralización reivindicativa, no es una descentralización ordenada desde el gobierno central. El contexto político que hizo posible la formulación e implementación de la Ley de Participación Popular ya no existe; eso acabó. El gobierno no va a poder ser capaz de recoger las demandas. Lo veo muy difícil. Lo que sí va a haber es un proceso centrípeto desde los corporativismos regionales para exigir al gobierno lo que sea, sobre todo desde el oriente, porque en el occidente estamos en una situación de fragmentación donde lo departamental no cuenta para nada. La Paz no existe como departamento, Oruro es muy débil, Potosí otro tanto. Lo único que tenemos son liderazgos locales, una fragmentación del territorio, ni siquiera ordenado en términos meso. Lo que hay son señores de la guerra, cada uno con su propio territorio, que están confrontando al Estado desde su propio territorio.

Es decir, la descentralización política más bien sería afuncional; ¿no sería útil?

Creo que, en la parte occidental, la descentralización no está siendo considerada todavía, ni en Oruro, ni en La Paz; me animaría a decir que casi ni en Cochabamba.

¿Y la Nación Kolla?

La nación kolla no existe. La nación kolla existe en cinco o seis discursos que son distintos y enfrentados entre sí. Y la nación aymara menos todavía. No olvidemos que los aymaras, antes y después del periodo incaico eran señoríos y como señoríos han permanecido hasta este momento y los kollas son emigrantes. Entonces, no están consolidando territorios, sino que están penetrando en todos los territorios: los ves en San Matías, en Cobija, en Guarayos, en todo sitio; es decir, no son un pueblo. Mientras tanto, en el oriente, sobre la base de puntos de encuentro en torno a recursos como el gas, la agroindustria... generan corporativismos, toman el poder. En Santa Cruz se habla de logias. ¿Qué es esto? La capacidad que han tenido estos señores regionales de generar una identidad cultural, una identidad social, una identidad política. Yo participaba, en los años noventa, en la estructuración del presupuesto general de la nación desde el Ministerio de Planeamiento y veía cómo Santa Cruz, Chuquisaca o Tarija convocaban a sus brigadas parlamentarias para explicarles cómo tenían que defender el presupuesto regional. Eso, en el caso de La Paz, es imposible porque no son región; son territorios fragmentados, también culturalmente.

Bueno, ya que estás tocando el tema en su versión extrema, este deseo de descentralizar, qué es la Nación Camba, ¿a dónde nos podría llevar?

Creo que el gobierno nacional debería desarrollar la capacidad de dialogar y llegar a equilibrios con los corporativismos de tierras bajas, por un lado, y con los faccionalismos de tierras altas, por otro lado. Debería desarrollar la capacidad de hacer propuestas que sean aceptables; de lo contrario, vamos a llegar a tablas en el juego, donde cada rato este mos pateando el tablero y comencemos a colocar las fichas de nuevo. Así, los orientales y la gente de Tarija no van a estar dispuestos a aceptar a un gobierno que se rija sobre la base de ese tipo de nacionalismo. Entonces, ya no va ser fácil para el gobierno sostener ese artículo de la Constitución Política del Estado, donde dice que el prefecto es el representante del presidente de la república. Primera cosa que tendrá, necesariamente, que caer.

O sea, tú abogas por la elección directa del prefecto.

No es que yo abogue. Pero, obviamente, estoy de acuerdo con ello, porque tiene que haber un mínimo de representatividad para poder hacer un equilibrio entre el nivel nacional, el nivel meso y el nivel municipal.

¿Que tenga poder legislativo la prefectura?

Claro, porque la Ley de Participación Popular, por un lado, más la Ley de Descentralización, por otro lado, lo que hacen es cortar el sistema institucional del país en dos regímenes: uno centralista y otro descentralizado; por un lado, la autonomía municipal y, al otro lado, un gobierno central con sus testaferros departamentales: los prefectos. Eso no funciona.

La Ley de Descentralización, tal cual estaba, ¿ha sido un fracaso?

Rompe todas las posibilidades de un sistema de subsidiariedad, porque pasa a depender de la voluntad del prefecto; y la voluntad del prefecto se quiebra rápidamente cuando no hay correspondencia política; entonces el municipio de ADN y el prefecto de UCS no tienen ninguna chance de funcionar, porque hay un interés obviamente electoral y de poder de por medio. Incluso con las grandes coaliciones de gobierno que han habido no se ha logrado ni siquiera esas voluntades para ejercer la subsidiariedad de forma voluntaria; legalmente, como sabemos, no existe ninguna posibilidad. Además, hay un montón de situaciones por las cuales se quiebra el ejercicio de la definición de las políticas con el ejercicio de la ejecución. Además, las prefecturas son inestables políticamente y, por tanto, administrativamente; son un desastre.

O sea, no llegó a ser ni siquiera un modelo de desconcentración.

Ni siquiera eso. Lo único que podían haber hecho era eso. Sin embargo, se han farreado casi el 50% de la inversión pública del país. Es dramático todo eso.

Te planteo el futuro: autonomías departamentales, federalismo, más desconcentración.

Mira, si de mis deseos dependiera, yo diría que hay que profundizar la descentralización, convertirla en descentralización político-administrativa, que haya mecanismos de concertación nacional que permitan equilibrar unos departamentos con otros, porque no hay la más mínima posibilidad de equiparar Santa Cruz con Pando o con Potosí; entonces tendría que haber un mínimo de aceptación. ¿Dónde se va a conseguir ese mínimo de aceptación? Yo ahí veo enormes nubarrones que me producen muchas dudas. Si bien existe la ideología de que todos somos iguales, hay una incapacidad del gobierno central de convencer de que somos iguales. Existe, además, un falso concepto de discriminación: se lo entiende sólo negativamente; sin embargo, hay que discriminar positivamente. Por tanto, hay que hacer análisis mucho más serios y hacer discriminaciones positivas de apoyo a los departamentos más pequeños o más inermes. En este momento, sin embargo, no parece que se den condiciones sociales, ni hay fuerza política para enfrentar problemas de ese tipo.

¿Qué condiciones tendríamos que esperar?

Condiciones que implican otra lógica política; una lógica política basada en torno a coaliciones, en torno a pactos, que nos permitan llegar a conclusiones de interés nacional, de concurrencia nacional. Desgraciadamente, el sistema político no va por esos lados.

En un artículo ponderabas mucho la desconcentración como una tercera vía de descentralización; pero, en otro artículo, citando a Bonifacio Barrientos, sostenías que la distritación era una imposición. ¿En qué queda todo eso?, ¿sirve o es imposición?

La distritación podría tener sentido a nivel departamental. En la medida en que creas tus regiones, lo cual me parece absolutamente necesario. Hay que llegar a territorios que permitan funcionalizar las políticas.

¿Cómo sería un territorio? Por ejemplo, ¿una cuenca es un territorio?

¡Hombre! Un territorio puede tener mil formas. Tú puedes tener un territorio que sea una gran cadena productiva. Puede haber territorialidades para distintos objetos, para turismo, para salud. Tú tienes que tomar varios criterios para territorializar, por ejemplo, lo físico, las comunicaciones, los circuitos económicos; reconocer esas territorialidades es fundamental y está en los planes regionales de desarrollo; el problema es que no se dan instrumentos para operarlos. Han habido grandes proyectos, por ejemplo el Proyecto Ingavi, del Banco Mundial; el PAC, de la Unión Europea; tenían sus lógicas territoriales interesantes, pero eso nunca tuvo una correspondencia en el nivel departamental.

Hay que diferenciar los conceptos de municipio y de región. ¿Hay que intentar otros espacios de desarrollo menos artificiales?

Claro. Es decir, el municipio es un nivel de gobierno y como tal tiene capacidad legislativa y tiene recursos que entran en subsidiariedad con los recursos de los otros niveles de gobierno, para resolver problemas territoriales, que no son problemas de gobierno. Para mí, los problemas territoriales son problemas sociales, problemas de desarrollo económico, en cuya solución concurren los distintos actores públicos y privados para llegar a acuerdos y generar externalidades que creen competitividad a sus productores.

Estas regiones económicas, ¿qué beneficios tendrían para el Estado? ¿Se les podría transferir recursos directamente?

Pero por supuesto.

En ese caso, hay que decirles: ustedes forman una cadena productiva, les damos este incentivo.

La ley tiene que hacer eso. Probablemente no está bien habilitada la ley en este momento, porque la Ley SAFCO impide al alcalde invertir fuera de su territorio. La Ley de Mancomunidades podría ser la gran puerta

para dar legitimidad a esos acuerdos inter-municipales, que sean al mismo tiempo de subsidiariedad y de encuentro con el sector privado. Eso sucede, por ejemplo, en la macrorregión de Barcelona, donde concurren todos los municipios al lado de los empresarios, las universidades, los sindicatos y todas las organizaciones urbanas, en torno a una cosa que se ha creado, que se llama el Plan Barcelona 2004; todo el mundo está ahí y están habilitados para poner recursos.

Todo el mundo está ahí, ¿pero cómo lo han hecho?

Bueno, ése es un asunto largo; pero lo han hecho a través de una ley que permite que tú pongas recursos de concurrencia, de contraparte. Ahora bien, hay una cosa que no quiero olvidar y es el tema de que dentro de los municipios es necesaria la distritación; sí, porque hay territorialidades dentro de los municipios que son diferentes. Hay municipios rurales que están pegados artificialmente. Te pongo el caso de Viacha: ¿qué tiene que ver la mitad de la población, que vive en Viacha, con el resto de la población que vive en tres distritos que no tienen nada que ver entre sí: Andrés de Machaca, Jesús de Machaca y un Parcial arriba? Entonces, permitirles que se organicen entre ellos y que haya una unidad a nivel del gobierno de toda la provincia Ingavi me parece fundamental.

Tú sabes que ahora son municipios y, a saber, “municipios indígenas”.

No, no sabía. Bueno, ése era un camino obvio.

Complementando esta pregunta y teniendo en cuenta que la tendencia a ser cada vez menos rurales y, por ende, más urbanos (datos preliminares del censo sugieren que tres de cada cuatro ciudadanos viven en las cinco o seis ciudades de más de cien mil habitantes existentes en el país), ¿qué nos puedes decir de la ciudad de La Paz (por poner un ejemplo que has estudiado detenidamente en una investigación sobre el proceso de metropolización en La Paz)⁷ o de la ciudad de Santa Cruz? ¿Cuál es su futuro? ¿Crees, por ejemplo, que la situación alteña de

7 José Blanes: *Área metropolitana de La Paz, condiciones de competitividad*, (inédito), La Paz, CEBEM, 2001.

confrontación con sus vecinos municipales amerita la construcción de una región metropolitana?

Para mí, donde más claramente se manifiesta el concepto de territorio es a nivel de la metrópoli. Metrópoli es un fenómeno urbano y fenómeno urbano no es sinónimo de municipio; es una ciudad. En nuestro caso es La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Mecapaca. Metrópoli, pues, es todo ese conjunto de ciudades que tienen en común una infraestructura de comunicaciones, una cultura, una economía, una serie de problemas medioambientales, problemas de competitividad, incluso tienen una identidad aymara importantísima y, al mismo tiempo, tienen un problema de fragmentación social. Es decir, El Alto es el barrio pobre de esta gran mancha urbana, Mecapaca o Achocalla son el barrio residencial, el dormitorio de algunos ricos paceños; pero todo está ligado a un mismo concepto y ese concepto es superior al concepto de municipio, en términos territoriales, pero no está en contradicción. Municipio es gobierno, y ciudad es un fenómeno social, cultural que tiene que tener un tratamiento especial. Lo que ha ocurrido con la Ley de Participación Popular es que ha estructurado el municipio pensando en las OTBs y no pensando en la ciudad; de tal manera que cuando se quiso hacer la primera guía de planificación urbana se la hizo con el molde rural, donde un municipio era la suma de comunidades. Yo me acuerdo de que la primera definición de La Paz fue: La Paz son 845 juntas vecinales. Y, obviamente, cuando uno suma juntas vecinales no encuentra una ciudad, encuentra un pedazo de mancha urbana. Lo que quedaba oculto detrás de todo esto, sin tratamiento, era el distrito; porque no es lo mismo estar en Achumani que estar en la Portada; son realidades totalmente distintas; los de la Portada están más cerca de El Alto económica y culturalmente, pero como aspiración están más cerca de La Paz; entonces tienes ese tipo de cosas que quedan irresueltas dentro de la LPP. Fijémonos otra vez en el tema metropolitano. Cuando se lo trató la primera vez fue en una ley a propuesta del municipio de La Paz. Yo fui a la primera reunión que se hizo en El Alto para escuchar la propuesta de ley de metropolización, que emergía desde el IPLAN. Luego fue al Congreso y se comenzó a consensuar. Se hicieron varias reuniones de alcaldes; en realidad, se firmó a cada rato cartas de intenciones, porque efectivamente se veía que había una serie de problemas comunes. Ahora bien,

¿quiénes eran los actores que impulsaban la metropolización? Los alcaldes. Cuando se hizo la última, se convocó por ejemplo a las mutuales de vivienda, al Colegio de Arquitectos, al Colegio de Ingenieros, etc. Se llegó a una serie de conclusiones que contentó a todos, pero después de eso, como no se había creado ningún mecanismo efectivo donde concurrieran las voluntades de todos los niveles de gobierno de la región metropolitana, se quedó en nada; es decir, la metropolización prisionera de los alcaldes, los alcaldes peleando por límites, porque límites son recursos y límites son votación. Aquí tenemos entonces un tema central. Habría que ir a una nueva territorialización: eso no quiere decir replantearnos los niveles de gobierno, no.

O sea, no habrá gobierno metropolitano.

Puedes tener mecanismos metropolitanos. Los gobiernos metropolitanos donde se crearon, fracasaron: tanto en EE UU, Canadá, como en Bogotá, Quito, San Salvador. Cuando tú haces un gobierno supramunicipal, lo que se crea son mejores mecanismos de gestión intermunicipales, de tal manera que cuando hemos discutido el tema en Santa Cruz, ya no se hablaba de gobiernos supramunicipales, sino que se hablaba de instancias intermunicipales.

Ya. Eso suena bien en la letra muerta, pero cuando vas a la práctica, ¿tú crees que el alcalde de Punata se ponga de acuerdo con el de Cochabamba, el de Viacha con el de La Paz?

El problema es que el tema tendría que ir más allá de los alcaldes. Si tú metieras ahí, por ejemplo, a los transportistas, a los productores, si esa gente encontrara un espacio como pasó en Barcelona, para generar una competitividad regional, entonces el municipio pondría algunos recursos, no todos, y sería un factor más. Cuando nosotros estamos en un régimen político de configuración de pactos de gobierno, entonces es muy difícil; es una dificultad no solamente para las regiones metropolitanas; es una dificultad también para cualquier tipo de regionalización.

Pero entonces, algún grado de incentivo, ya sea positivo o negativo, tendría que haber.

Sí, tendría que haber una ley lo suficientemente abierta que no te defina qué es una región metropolitana, sino que eso sea fruto de un proceso completamente voluntario; tiene que haber una lógica de mancomunidades; estos municipios se asocian e incentivan a sus actores a concurrir para generar competitividad; entonces por ahí podría ser.

Me da un poquito de miedo dejarlo tan abierto, ¿no?

Es que tú tienes que dar incentivos. ¿Cuáles podrían ser los incentivos?, ¿podrían ser incentivos fiscales, financieros, fondos especiales para zonas urbanas importantes, para temas de medio ambiente?

Por ejemplo: ¿qué le darías a Laja, para que se una a la región metropolitana?

Para un proceso de esta naturaleza, tiene que haber un liderazgo, y ese liderazgo no necesariamente tiene que tenerlo el alcalde. Pero para ello tú tienes que tener incentivos que hagan progresar esos liderazgos. Es obvio que si hubiera aquí, por ejemplo, una gran exposición de La Paz, Capital de la Cultura, y hay quince millones de dólares para incentivar todo esto, estoy seguro de que desde Laja hasta Mecapaca van a aparecer empresarios, artistas, ONGs, todo el mundo va a aparecer. En Barcelona, desde hace dos años se están preparando para participar en la Exposición "Barcelona 2004".

¿O sea que los PDMs de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba no habría que hacerlos por juntas vecinales?

Yo creo que a esos PDMs habría que meterles un componente más distrital; segundo, tendría que haber un reconocimiento explícito de la gran ciudad. La ciudad de La Paz tiene la mitad de la población del departamento y produce tres veces más que la producción del resto del departamento, pero la prefectura dice que no tiene nada que ver. ¿Ves dónde está el problema? La prefectura no tiene nada que ver con el municipio o con la zona metropolitana, cuando ésta representa tres veces toda la producción, todo el producto interno bruto, es el lugar de destino de todas las migraciones, es la ciudad que dinamiza toda la región, no solamente la región física del departamento, sino también a Oruro, Arica,

Iquique, parte del Perú, es decir, la ciudad de La Paz es una ciudad-región, pero la prefectura eso no lo ve. La prefectura solamente está viendo proyectos de caminos vecinales o electrificación rural o cosas así.

Una frase que alguna vez me enseñaste dice que no es este proceso el que genera una dinámica de gestión de procesos, sino de "gestión de proyectos".

El gran problema que yo le veo a la LPP es haber implantado la lógica de los proyectos. Entonces, eso llevado al extremo, es: cada junta vecinal con su proyecto. Yo he hecho planificación en juntas vecinales y nos encontrábamos en esta discusión. Yo quería rescatar el concepto de distrito, porque, por ejemplo, no había una visión de salud distrital; pero resulta que una junta vecinal quería una posta y la de al lado quería otra posta y estaban, a veces, a veinte metros de distancia. No había una visión estratégica del territorio para resolver determinados problemas, por las dichas historias de las OTBs y que la distribución de los recursos va vía proyectos para cada OTB y a que el alcalde maneja clientelarmente la distribución de los recursos de acuerdo a sus OTBs; es decir, eso me parece uno de los errores más graves y no sé si se podrá revertir; pero sería urgente. Se planifica con racionalidades más macro, resolviendo los problemas micro, pero desde desde una visión del contexto global.

O sea, una mitificación de la sociedad territorial.

Alguien me dijo una vez, cuando yo hablaba de estas cosas, "para Goni, Bolivia no son 311 municipios, son veinte mil comunidades de base". Eso es Bolivia. Yo dije: ¡qué horror!

Pero en todo caso has mencionado los distritos, esa pregunta quedaba pendiente.

Cuando escribo eso no planteo que yo esté de acuerdo con que no se debe distritar en el Izozog, sino qué es lo que dijo Bonifacio Barrientos a Javier Seoane y a otros más de la Secretaría de Participación Popular cuando fueron a distritar. Cuando ellos fueron a distritar, les dijo el capitán guaraní: "momento; eso es asunto nuestro, es nuestro territorio". Yo es-

toy de acuerdo que hay que distritar, y que para esa distritación, obviamente, tenían que entrar en diálogo con Bonifacio Barrientos, el capitán grande del Izozog. Porque si tú tienes una estructura que no se quebró desde la batalla de Quruyuqui, como se quebró en otros lugares del mundo guaraní, pues obviamente tú tienes ahí un interlocutor muy importante; pero el problema era que la fuerza centrífuga era tal que los funcionarios salían de La Paz e iban a distritar a todo el mundo, como quien va a sacarle las muelas a cualquiera que se encontrara en su camino. ¡Por favor!

Sí. En ese entonces se decía, en son de broma y crítica: “Municipio que se duerme, amanece distritado”. Eran una tromba. Pero entonces, ¿cuál es la utilidad de la distritación y cuál, en particular, la de la distritación indígena?

La distritación indígena tiene sentido, porque el factor de identidad cultural es un valor agregado que genera capital social y, por consiguiente, es una externalidad.

O sea, ¿es una opción todavía la distritación indígena?

Sí, porque es una externalidad invaluable. Lo que pasa es que no tenemos que universalizarla para convertirla en algo estándar. Cuando tú les haces el PDDI, por ejemplo, a los pueblos Iruito que están dentro de Andrés de Machaca, el distrito más pobre de la provincia Ingavi, te encuentras con respuestas como: “nosotros queremos ser aymaras, porque con los aymaras hemos vivido toda la vida y nuestros programas son programas aymaras”. Lo que pasaba es que la alcaldía de Viacha quería hacer su PDDI, porque eso le venía bien con la cooperación internacional, pero los beneficiarios del PDDI decían: “tenemos cuatro proyectos nada más, y esos cuatro proyectos ya han sido identificados”. Ahora bien, ¿cómo vas a aplicar ese concepto a Guarayos, que maneja una TCO de cerca de dos millones de hectáreas; o a Bonifacio Barrientos, que es una historia larguísima vigente y con mucha fuerza; o a los uru muratos, que son unas cuantas familias que viven integradas al mundo aymara? Es una estupidez total. Eso es lo que yo reclamo; es decir, hay ciertas racionalidades que hay que respetar y no se las puede generalizar a todos.

O sea que, en el caso indígena, ¿en algunos casos será distrito indígena, en otros municipio, en otros región?

Lo que corresponda.

O sea, ¿podemos pensar en el gobierno de Omasuyos, por ejemplo?

Ya. Donde pueda haber una concurrencia en términos de administración, de lo étnico, lo cultural, la producción, caminos, mercados, energía... Hay que aprovechar, porque son externalidades fantásticas que generan capital social. Sí, por supuesto que sí.

Pepe, estamos acabando. Valdría la pena ver en todo este recuento municipalista que has hecho qué papel juega la Ley del Diálogo. ¿Amplía los errores?, ¿los corrige?

Mira, a mí nunca me ha gustado mucho esa ley. Para mí, simplemente es un mecanismo para distribuir recursos en relación con el tema de la pobreza. La estrategia de erradicación de la pobreza no es un concepto que lo hayamos inventado nosotros. Es un concepto impuesto por el Banco Mundial, a nivel mundial. Ha sido idéntico para todo el mundo. Entonces, ¿qué es lo que hace la Ley del Diálogo? Como positivo: a mí me pareció interesante que rescatara todo el ejercicio de planificación participativa que se había logrado durante casi siete años. Cuando llega la Ley del Diálogo, se monta sobre una estructura que ya había sido creada. Lo que me da pena es que se ignoraba el origen y quedaba el letrero del gran Diálogo; pero, bueno, esas cosas son políticas y hay que entenderlas así. El concepto de distribución de recursos en función de pobreza a mí me parece fundamental; es una discriminación positiva; creo que es importantísima.

Te parece bien nomás, entonces.

Sí. Solamente que habría que trabajar mucho más a fondo para que eso sea un proceso mucho más enraizado en la cultura local, en las es-

trategias de los municipios y no una cosa que venga con una serie de condicionalidades que, a veces, son necesarias como políticas nacionales, pero luego te generan un montón de mecanismos artificiales.

Ya que estamos hablando de eso, ¿habría a futuro la necesidad de generar otros mecanismos de transferencia de recursos a los municipios?

Yo pienso que los mecanismos de transferencia de recursos de la Ley del Diálogo están bien. No veo por qué habría que volver a inventarse otros mejores. Yo diría: mantenerlos con cierta flexibilidad y ahí donde se vea que crean problemas o que tienen dificultades de implementación, analizarlos, y que los gobiernos departamentales empiecen a darles soluciones.

¿Estás pensando en mecanismos de incentivo?

También. Igual, empero, habría que estudiarlo un poco más.

La última pregunta. El país no es el mismo después de octubre; eso está claro. Además tenemos, ahorita nomás, la Asamblea Constituyente. ¿Cómo modifica eso la democracia en general, y la descentralización en particular?

Yo me he preguntado varias veces qué es lo que ha pasado en octubre; ¿algo que ya estaba presente en febrero? No creo, porque lo de febrero fue un asunto absolutamente diferente; puso de manifiesto la gran debilidad del Estado, cuando unos colegiales son capaces de poner al gobierno al borde del abismo; eso es impensable. Cuando yo vi eso me dije: bueno, aquí se ha puesto de manifiesto, como nunca antes en la historia, la gran debilidad del Estado nacional y la gran debilidad del sistema político para manejar asuntos nacionales. No hubo opiniones de partidos políticos, no hubo opinión de la gente, no hubo una sola universidad que tuviera una voz para decir: "señores, esto es una cosa terrible". Cuando llega octubre, lo que hay es una apropiación del espacio de El Alto por unos cuantos líderes que lograron articular todas las fuerzas vivas de la ciudad, que tiene una historia muy particular, una historia bastante fuer-

te de organización vecinal. Entonces, meten un par de consignas políticas catastróficas y una serie de errores militares, como poner niños de diecisiete y dieciocho años que no sabían manejar fusiles. Es decir, yo simplifico un poco las cosas así para plantear que nuevamente circunstancias de ese tipo te ponen en cuestión el sistema democrático, te ponen en cuestión el sistema de partidos, te ponen en cuestión toda una construcción que hemos venido construyendo desde hace veinte años. Esa debilidad es brutal.

O sea, errores absolutamente evitables.

Sí. Se podría haber evitado un montón de cosas; por ejemplo la anécdota del helicóptero en Sorata con Carlos Sánchez Berzaín. Luego, el enfrentamiento en Achacachi, en Peñas, en Warisata. El Alto fue territorio del señor De la Cruz, territorio de Solares, territorio de una fracción del MAS, territorio del José Luis Paredes, que ni siquiera entre ellos lograron ponerse de acuerdo; Óscar Olivera, que quiso llegar a La Paz para tomar contacto con su fracción y meter la guerra del gas con la experiencia de la guerra del agua; lo pararon en Patacamaya. Evo Morales, que no logró venir a La Paz tampoco. Entonces fue un fenómeno que oculta un montón de procesos internos bien interesantes y que tuvo una gran capacidad de movilización de masas, movilización de juntas vecinales, etc. y llevaron las cosas a un terreno tal que, con los sesenta muertos, ya la única consigna que quedaba era pedir la renuncia de Goni. Entonces, ¿qué es lo que tú ves ahí?, ¿qué es lo que ha pasado desde entonces para acá? No se está poniendo de manifiesto nada nuevo: se está haciendo más patente la crisis del sistema político que lleva ya cuatro o cinco años; es decir, que solamente se puede manejar el Parlamento vía coaliciones, que esas coaliciones tienen por prioridad intereses políticos que se basan en la corrupción, en la falta de legitimidad frente a la población; entonces, obviamente, ese espacio genera todas las condiciones necesarias para la fragmentación y la cooptación de los distintos líderes en sus territorios, para todo lo que te puedas imaginar. Se ha ido perdiendo la lógica de lo nacional.

Y en ese escenario, ¿cómo se replantea la democracia y la descentralización?

La democracia. Yo diría que todo tendría que partir de los partidos políticos de nuevo. Aunque parezca mentira, los más golpeados, los más débiles, tendrían que ser la única esperanza que tenemos, porque montarnos sobre el corporativismo no es posible.

Pero, ¿qué más corporativo que los partidos políticos?

Cierto. Pero son estructuras que, de alguna manera, la ley contempla; cumplen ciertas reglas formales de juego democrático. Entonces tú puedes prever ciertas cosas. A mí me da terror ver municipios que tienen un alcalde y cinco concejales de un partido distinto. A eso podría llevarnos la desmonopolización de los partidos. Necesitamos que exista una posibilidad formal de llegar a acuerdos políticos, a un mínimo de gobernabilidad política, en el sentido más simple y elemental de la palabra. Entonces, si la nueva Constituyente va por ese camino, yo no estoy seguro de que lleguemos a la Constituyente; porque la Constituyente, más que un punto de llegada, va a ser un escenario de guerra; sobre todo por cómo se pueda dar la composición política de la Asamblea. Me voy nuevamente al gran error de la LPP: el país no es la agregación de unidades básicas; es el reconocimiento de territorialidades y de actores territoriales y de lógicas territoriales grandes.

O sea, en el fondo, no estás de acuerdo con la Asamblea.

Yo siempre me he opuesto a la Asamblea, porque estoy seguro de que va a crear una falsa expectativa de cambio en el país y va a consolidar la fragmentación social, corporativismos de todo tipo, va a debilitar al sistema político; en fin, va a consolidar todos los errores que estamos cometiendo en este momento.

Pero cuando dices que las salvaguardas son los partidos, ¿qué partidos?, ¿el MNR?

Habría que refundar los partidos. Sinceramente, no sé cómo habría que hacerlo.

El MIR: ¿Jaime Paz podría ser todavía, digamos, una esperanza?

Mira, nuestra estructura nacional está dependiendo mucho de grandes caudillos. Entonces los partidos políticos no van a ser distintos; el cambio pasa por una renovación de sus caudillos. Veamos, se funda el nuevo partido de Doria Medina; imagínate que se pueda abstraer de su figura de caudillo, ¿qué quedaría? Una cosa medio gelatinosa que no tienes por dónde agarrarla.

O sea, se requiere caudillos.

Estoy seguro de que sí. No es que me guste; es que no lo veo por otro lado.

Pero, viendo lo municipal, ¿qué efectos tendrá esto sobre el municipalismo?

Sobre el municipalismo, yo ahí sí aceptaría que se rompa el monopolio partidario. Creo que lo local debería tener la posibilidad de rescatar liderazgos locales, de forma que pueda dar al liderazgo social una vía de salida que no solamente sea el partido. Porque de lo contrario, si mantenemos el monopolio partidario, el alcalde se va a legitimar siempre por la vía de la vinculación a un partido.

Con otras palabras, ¿estás proponiendo la elección directa del alcalde?

No me importaría que sea directa la elección del alcalde, con tal de que lo que esté detrás de todo eso sea la legitimidad de lo local, como punto de ordenamiento. Eso tiene un montón de dificultades: puede haber descontrol, personalismo, un caudillismo de otro cuño. Eso está claro, pero si la población decidiera que fulano de tal de verdad sea alcalde, ese señor tendría que estar en permanente referencia con la población para mantener su legitimidad.

Insisto con la elección directa y otros mecanismos como el referéndum y revocatoria de mandato, ¿son necesarios?

Creo que sí, pero con tal que la revocatoria no quedara prisionera del sistema de partidos que no buscan el bien institucional, sino intereses políticos siempre coyunturales.

Finalmente, Pepe, ¿cómo vislumbras el país?

A mí me da mucho miedo lo que te voy a decir, pero parece que todavía no somos conscientes de que hemos llegado al fondo y de que se nos puede venir una conflagración muy dura.

José Blanes Jiménez es Director CEBEM; coordinador de RIADEL; coordinador académico CEBEM. Master en ciencias sociales, Especialidad en sociología con mención en población por la Universidad Católica en el Perú, Lima. Areas de investigación: Economía campesina, políticas sociales, desarrollo regional y local y desarrollo urbano. Publicaciones: *El reto de la planificación descentralizada*. La Paz-CEBEM; *Pobreza urbana y desafíos actuales*. *Financiamiento de las iniciativas de Base* (José Blanes y Rolando Carrazana) *Mallkus y Alcades*. La Paz, PIEB / CEBEM.

“La fortaleza y visibilización de las organizaciones sociales y sindicales dependía, y aún depende, de su articulación supramunicipal y nacional”

Erika Brockmann

Si hay algo que destacar en tu “carrera municipalista” es tu coparticipación en todas las últimas leyes que marcan el desarrollo municipal: la Ley de Municipalidades, la Ley de Unidades Político Administrativas y la Ley del Diálogo. Y aunque no fue aprobada, también estuviste involucrada en la Ley de Ordenamiento Territorial.¹ ¿Suerte?

No, suerte no. Oportunidad, determinación y compromiso, diría yo. Compromiso con un tema que desde 1990 motivó mi interés y dedicación. Recuerdo que ese año se intensificó el debate sobre el modelo de descentralización, en el marco de gestación y concertación de los históricos acuerdos Mariscal Andrés de Santa Cruz, suscritos en 1992. Yo cumplía funciones como secretaria general de la prefectura de La Paz, en la gestión de Fernando Cajías de la Vega y, más tarde, como secretaria general de la Presidencia, con el presidente Jaime Paz Zamora. Luego, me familiarizo con las leyes de Participación Popular y de Descentralización, en el contexto del posgrado de ciencia política y estudios de la democracia auspiciado por CIDES y en el proceso de concertación de la introducción de la perspectiva de género durante el tratamiento de la Ley 1551. Determinación, en el marco de la oportunidad, porque en agosto de 1997 llego por primera vez al Parlamento, al ser electa senadora por Cochabamba. No faltaron las insinuaciones para que, en mi condición de única parlamenta-

1 Todo esto queda explicado en el *Informe de gestión legislativa 1997-2001*, La Paz, Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Senadores, 2002.

ría titular a nivel de la Cámara Alta, presidiera la Comisión de Asuntos Laborales, Género y Generacionales del Senado Nacional. Persuadida del enfoque “tradicional” de esta propuesta, insistí en lograr el apoyo requerido para asumir la presidencia de la Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y Descentralización, función que cumplí durante los cinco años de mandato en el Senado.

A la cabeza de la comisión, asumo y tomo la posta dejada por Guido Capra, quien había iniciado el proceso de elaboración y concertación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Semejante desafío e iniciativa legislativa tenía su origen en la propia Comisión, en el Senado, y no así en el Poder Ejecutivo. Convencida de la necesidad de dar continuidad a la gestión y concluir el proceso y trámite del proyecto de ley referido, me concentro durante casi dos legislaturas en el tema. La ley se promulgó en octubre del año 1999, luego de varias fases de consulta en varios departamentos del país y con diferentes actores vinculados a la dinámica municipal.

La Ley de Unidades Político Administrativas (UPAS) es otra norma importante que, al igual que la Ley de Municipalidades, tiene su origen en el Legislativo, a iniciativa de los entonces diputados Carlos Börth, Guido Capra y Jorge Torres, con quienes de principio compartí la angustia sobre el caos limítrofe y territorial heredado y visible a partir de la Ley de Participación Popular. Inicialmente, el Senado no manifestó mayor interés en este proyecto de ley. Paralelamente, además del problema limítrofe y la presión por la creación de nuevos municipios, abordamos el proceso de elaboración, estudio y concertación del proyecto de ordenamiento territorial, orientado a definir parámetros normativos para el uso del suelo y ocupación del territorio. Este último proyecto, impulsado conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, no fue aprobado; sin embargo, el proceso de discusión promovió la toma de conciencia sobre el tema y reactivó una serie de programas y proyectos relacionados al ordenamiento territorial como componente fundamental en la planificación del desarrollo sostenible en el Poder Ejecutivo y prefecturas. La cooperación alemana jugó un papel importante en la viabilización de los estudios técnicos y procesos de concertación de este proyecto de ley, cuyo trámite fue lamentablemente cruzado, desordenado y finalmente interrumpido, a partir de los conflictos sociales del año 2000, año en el cual se relanza el tema municipal con mayor vigor a partir del Diá-

logo 2000, cuyo proceso acompañamos de manera continua y sostenida desde el Parlamento.

Aldo Quaglino y Mabel Cruz, entonces diputados, asumieron un compromiso municipalista desde la Cámara de Diputados. Hay que destacar que pese a las limitaciones que tenía el Parlamento en los periodos legislativos 1997-2000, mucho de lo avanzado, en términos de apuntalamiento a la problemática municipal y descentralizadora, tuvo su origen en el Poder Legislativo, contrariamente a lo que comúnmente se piensa cuando se afirma que en el Parlamento no se proponen leyes y que leyes importantes sólo surgen a iniciativa del Poder Ejecutivo. También rescató el proyecto de ley de la merienda escolar diversificada, que no se aprueba, pero cuya propuesta permitió lograr el compromiso de alcaldes al masificar el mercado institucional municipal de la merienda escolar incorporando productos del desarrollo alternativo y otros cereales de origen andino.

Tienes razón cuando indicas que mi rol fue de coparticipación, asumí con entusiasmo las responsabilidades a la cabeza de la comisión pertinente; pero poco se hubiese avanzado sin la contribución de personas y actores comprometidos con el desafío de sostener el proceso orientado a fortalecer la democracia desde la gestión municipal.

En otra reflexión tuya planteabas la LPP como un proceso irreversible.² Sin embargo, los eventos de octubre nos demuestran que si bien esta dinámica descentralizadora puede ser irreversible, no significa ello que no pueda ser opacada por una realidad que no es precisamente municipal. Me refiero a esa realidad de la Bolivia sindical/funcional/corporativa que hemos visto en esa fatídica coyuntura para el país. ¿Qué implica esta irreversibilidad entonces, si los tiros de todas formas van por otro lado?

Mirá, lo sigo sosteniendo: el proceso es irreversible. Pese a que, durante el último tramo del primer gobierno de Sánchez de Lozada, los tiros

2 Es importante mencionar que las columnas de opinión aquí citadas fueron publicadas en las fechas mencionadas en los periódicos La Razón y La Prensa. Citaremos la fuente, por tanto, cuando se traten de otro tipo de publicaciones. Cf. Erica Brockmann: "La punta del ovillo: a propósito del proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Municipales", abril de 1998.

se concentraron en la capitalización y la reforma de pensiones, eclipsando la participación popular. Pese a que, durante la primera fase del gobierno Banzer-Quiroga, el proceso ingresa en una etapa inercial que se retoma con el Diálogo 2000 y pese a la irrupción de las fuerzas sindicales, corporativas y funcionales que mencionas, éste es proceso irreversible. De hecho, el municipio se constituye en la base del ordenamiento territorial y en el referente unívoco del proceso de planificación, inversión y gestión de políticas públicas. Vivimos en un país con demasiadas contradicciones históricas y turbulencias coyunturales complejas, que por más que opaquen procesos o políticas de Estado de larga gestación, como la descentralización municipal, éstos no se revertirán. Desde entonces, ya no puede pensarse en la Bolivia democrática al margen de la red de sustentación y construcción de una auténtica democracia participativa y deliberativa municipal a lo largo y ancho de nuestro territorio.

Pienso que lo sindical y corporativo, tarde o temprano, afloraría; es parte constitutiva de una cultura organizacional y política que se adormeció y se mantuvo latente hasta que el síndrome de agotamiento del modelo de financiamiento estatal y la crisis económica activó las demandas y conflictos frente a un Estado impotente e incapaz de resolverlos. Pienso que no se tomaron las previsiones con relación a esta variable latente y coherente con una sociedad donde se viven tiempos históricos y cosmovisiones diversas y superpuestas. La variable corporativa y la tradición comunitaria, no siempre compatible con los principios de ciudadanización, individuación y responsabilidad compartida que sustentaron el proceso de descentralización municipal, son realidades que conviven con el proceso, sin mencionar la mentalidad, actitud y tradición centralista que atraviesa el diseño estatal y la histórica confrontación de los movimientos corporativos y sociales frente al Estado, emblemático en el gobierno central.

Tan enraizada está la cultura corporativista que, de hacer uso ocasional de sus prácticas, no se libró el movimiento asociativo municipalista. Soy firme defensora del fortalecimiento de instancias como la FAM y otras iniciativas asociativas; sin embargo, cuando se trataba la propuesta de descentralización municipal de los sectores de salud y educación, sobre principios de voluntariedad y de un proceso concertado gradual y asistido en el tiempo, la FAM y la AMB se opusieron, pese al interés de algunos municipios de asumir el proceso llegando a establecer una alianza con las

organizaciones sindicales de salud y educación, hecho que critiqué públicamente y que limitó el alcance de la descentralización sectorial demandada en el marco del Diálogo Nacional.

Es más, la fortaleza y visibilización de las organizaciones sociales y sindicales dependía, y aún depende, de su articulación supramunicipal y nacional; lo interesante es constatar cómo estas tensiones y articulaciones corporativas y de las organizaciones territoriales se entrelazan y manifiestan recurrentemente en el municipio.

Basados en este razonamiento y ante la necesidad de buscar mecanismos para que se canalicen participativamente las inquietudes de las denominadas instancias “funcionales”, es que se introduce en la Ley de Municipalidades la figura de los consejos consultivos de apoyo técnico y logístico al ámbito del control social y a los mecanismos de representación territorial de los comités de vigilancia. Son conformados por delegados de sectores productivos, profesionales, medioambientales y otros sectores de mayor incidencia en el municipio, siendo su función la de incorporar distintos criterios al proceso de planificación participativa del desarrollo local. Esta disposición, aún tímida, se refuerza y modifica en la Ley del Diálogo (artículo 28), mediante la creación de los consejos de desarrollo productivo, económico y social.

Ajustes normativos de esta naturaleza reflejan la búsqueda de mecanismos de inclusión y participación de los denominados “sectores funcionales” en el marco de las estrategias participativas de desarrollo local, micro o macrorregional a partir de las mancomunidades. Pese a esta disposición, evidenciamos que estos ajustes a los mecanismos de control social se viabilizan en todos los municipios con la misma velocidad y eficiencia. Lo importante es darnos cuenta de que el proceso desafía a la creatividad e imaginación, para que en lugar de que los tiros vayan por otro lado, encuentren canales de expresión y solución en el marco de los instrumentos e instancias existentes dentro del ámbito local.

Concluyo afirmando que, desde el punto de vista político, vivimos una paradoja. Considero que la irrupción de movimientos sociales de distinto tipo, representativos de las demandas de los sectores empobrecidos y secularmente excluidos, tiene paradójicamente su origen y maduración en el marco del proceso de urbanización, agudización de la pobreza rural y del mismo desarrollo democrático y político fundado en el municipio.

La irrupción desordenada, desestabilizadora con múltiples ejes ordenadores (o desordenadores) de la multitud y de movimientos específicos es fruto de la misma democracia y desarrollo político de la sociedad en y desde la democracia. Ello se da en un contexto en el que el deterioro progresivo de los factores económicos no contribuye ni es funcional a la consolidación y legitimación de la democracia y de la política. Dicho de otro modo, la insurgencia de lo corporativo y de movimientos sociales se exacerba porque simple y llanamente la economía y la política no se desarrollaron de modo convergente poniendo en jaque al sistema político e interpellando la ineficacia de la democracia para lograr sus fines.

La irrupción de lo sindical, corporativo y comunitario debe entenderse como resultado de condiciones objetivas de la crisis y de una tradición histórica y organizacional de la sociedad, cuyos rasgos “premodernos” no pueden transformarse súbitamente. El desafío consiste en identificar mecanismos de participación que permitan articular a estas organizaciones funcionales a la dinámica social y política del municipio sobre bases de gobernabilidad, respeto a los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de procesos que promuevan la construcción y ejercicio de una ciudadanía plena.

Ya por el año 2000 sentías que la denominada democracia pactada estaba en proceso de franco agotamiento.³ Este certero pronóstico amerita preguntarte dos cosas: la democracia pactada a nivel municipal, ¿tiene aún vigencia? Y además, tu partido y los otros partidos mentores de esa democracia pactada, en este marco de agotamiento generalizado, ¿qué futuro tienen, por ejemplo, de cara a las elecciones de diciembre de 2004?

Vayamos por partes. Voy a contextualizar el análisis aclarando que no es posible entender ningún proceso político ni proyecto humano colectivo al margen de pactos o acuerdos que los sustenten. Superando la conceptualización simplista, estereotipada y peyorativa del acuerdo político, creo importante recuperar el valor del acuerdo o pacto. Dicho esto, pasemos a entender el por qué del desgaste, colapso y consiguiente desvalorización de la “democracia pactada”. Para entender el impacto, en el ámbito muni-

3 Erica Brockmann: “Por una responsabilidad compartida”, marzo de 2000.

cial, del agotamiento, si no colapso de la democracia pactada, planteo a continuación algunos criterios preliminares de orden general.

Los partidos que inauguran el nuevo ciclo democrático asumieron los pactos no de manera deliberada y racionalizada. Recordemos que son los conflictos y problemas de ingobernabilidad del primer periodo democrático –me refiero a la difícil e interrumpida transición democrática y del gobierno de la UDP– los que obligan a los acuerdos de gobernabilidad a partir de 1985. La fuerza de las circunstancias sociales, políticas, históricas, la heterogeneidad de nuestra formación social a la que se suman los marcos normativos constitucionales influyen en la configuración de un sistema de partidos moderadamente disperso y de una forma de gobierno “semiparlamentarizado o de un híbrido presidencialismo”.

Considero que los partidos reformadores del país en democracia vivimos la ilusión de haber generado las condiciones favorables para desarrollar de modo sostenible una democracia pactada o semiparlamentaria; digo ilusión porque las elites partidarias no se percataron que, para sustentar un modelo basado en acuerdos parlamentarios, es imprescindible contar con instituciones político-partidarias fuertes, institucionalizadas, democratizadas y con una razonable rotación de liderazgos y mandos políticos; que para el desarrollo de una democracia pactada se requiere de organizaciones políticas dotadas de mecanismos de fiscalización, de deliberación y toma de decisiones transparentes y participativas y, lo que es más importante, contar con un equilibrio en su representación territorial y funcional, que permita canales de intermediación fluidos y eficientes con la sociedad.

Ejemplo de ello es la fortaleza y legitimidad de los regímenes democráticos de tipo parlamentario en Europa, que sólo se explica a partir de la fortaleza y legitimidad ganada por los instrumentos políticos partidarios que los sustentan. La característica de partidos como el PSOE y PP en España, el laborismo y conservadurismo inglés y la socialdemocracia alemana son una muestra elocuente de que los pactos parlamentarios fundan su legitimidad en la calidad, representatividad y solidez de la propuesta programática de los partidos que los conforman.

Volviendo a Bolivia, resulta que los partidos políticos reformadores de la nueva fase democrática no se reformaron a sí mismos, ni asumieron transformaciones internas que permitan consolidar las virtudes del mo-

delo de pactos a partir de su capacidad de intermediación y representación real de la sociedad.

Hace unos días, algún analista, parafraseando a Aristóteles y en respuesta crítica a uno de mis artículos, sostenía que el modelo boliviano de la democracia pactada contenía dentro de sí los factores que desencadenaron su propio desgaste. La cultura patrimonialista y prebendal se instaló en las prácticas partidarias, que se exacerbaban en el contexto del ejercicio gubernamental. No sólo se constata la debilidad de los mecanismos de prevención, control y fiscalización del desempeño público y de lucha contra la corrupción en el ejercicio de la función pública, sino que prevalecía una cultura tolerante con transgresiones, faltas éticas y delitos de orden público.

Como sucede con los casos de violencia familiar, la corrupción se hace más visible en la medida que se democratiza la sociedad, determinando un proceso acelerado de crecimiento de la percepción y sensibilidad de la opinión pública con relación a la corrupción que se posesiona en los primeros lugares de prioridad para la ciudadanía. Los esfuerzos para contrarrestar este desgaste son tardíos, insuficientes y poco creíbles para la gente. En este contexto, se desvaloriza la política y los pactos se perciben como espacios de transacción de privilegios.

El mismo proceso de desgaste se produce proporcionalmente en el ámbito municipal, con la agravante de que, además de los problemas arriba anotados, los acuerdos políticos supramunicipales condicionan e imponen pactos municipales que lesionan y deslegitiman, aun más, los acuerdos políticos locales que sustentan a las autoridades municipales, cuyos alcaldes en su gran mayoría no obtienen la mayoría absoluta y son electos mediante acuerdos y pactos entre concejales.

El estudio de Gonzalo Rojas sobre la incidencia del cambio de correlación política resultante de las elecciones nacionales de 1997 sobre la recomposición política de las coaliciones municipales da cuenta del grado de influencia de los factores políticos nacionales sobre la dinámica política municipal.

Por otro lado, deseo mencionar otros factores que contribuyen al desgaste de las democracias locales basadas en coaliciones. Mencionar, en primer lugar, el efecto de dispersión de la representación política en la mayor parte de los concejos municipales, producidas por el sistema de elección

proporcional y de lista cerrada de los candidatos partidarios. Un segundo factor tiene que ver con las debilidades institucionales y falta de capacidades administrativas y económicas que sustenten la gestión municipal, que se agrava con la escasa o ausente cultura de rendición de cuentas y transparencia de parte de las autoridades municipales. Mencionar, adicionalmente, el escaso desarrollo político democrático en los actores del control social y corporativos que, en algunos municipios, confunden control social con obstaculización o con la bipolar actitud que pasa desde la interpeleación radical casi insurreccional a sus autoridades hasta su sumisión y la cooptación política por parte de las fuerzas políticas oficialistas u opositoras del gobierno municipal.

Respecto a lo que pueda ocurrir en las próximas elecciones municipales, puedo decir que el desgaste de los partidos políticos más la apertura o desmonopolización del sistema de representación política generarán condiciones inéditas e impredecibles. En todo caso, esta crisis del sistema de partidos debe entenderse como oportunidad para su relanzamiento y renovación. Independientemente de cuán adecuadas sean las normas electorales y aquellas que regulen la participación de agrupaciones ciudadanas no partidarias, parece inevitable que las elecciones municipales producirán un “big bang”, explosión y dispersión de candidaturas y de la representación política local. No será el mejor momento para los partidos; es más, será el peor momento.

Estará en juego su sobrevivencia y capacidad de autorregeneración y rearme para enfrentar la Constituyente y las futuras elecciones nacionales. No será fácil. Será la hora de sincerarse, reconectarse con candidaturas ciudadanas, será el momento de la constitución de nuevas y diversas coaliciones locales y departamentales y de ser realistas a la hora de postular o no postular candidatos partidarios en diversos distritos municipales. Se reordenará el mapa político y la proyección de nuevos liderazgos. Estimo que la realidad y los resultados del proceso de apertura del sistema en el ámbito municipal excederán toda especulación y predicción que hoy podamos anticipar.

En esta misma época te percatabas, acertadamente, del asunto prefectural como si se tratase de una “asignatura pendiente”, poniendo sobre el tapete una discusión bien socorrida: ¿es un problema de mal diseño de la Ley 1654 o es un proble-

*ma de mala aplicación de una norma buena?*⁴ *Quisiera conocer tu opinión sobre esta doble opción, además de que nos expongas tu posición personal sobre lo que acontece hoy en día con este nivel denominado “meso”. ¿Hacia dónde vamos?, ¿federalismo, autonomías, mayor desconcentración?*

Nuestra organización administrativa contempla dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal; este último, concebido política y administrativamente como base del ordenamiento territorial y un nivel descentralizado de administración intermedio, correspondiente al departamental.

El nivel intermedio se fundó en una normativa descentralizadora; para muchos analistas, híbrida; y fue concebida como el “meso” o eslabón articulador de los dos niveles de gobierno, fundado en los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. De acuerdo a criterios de Carlos Hugo Molina, emitidos en una jornada de reflexión parlamentaria, el diseño se sustentó en los criterios de equilibrio, identificación de pesos y contrapesos, en el ejercicio de las competencias políticas y administrativas de las autoridades de los órganos departamentales, municipales y los mecanismos de control social. El sistema de contrapesos y equilibrio de los niveles se veía reflejado en un modelo “cruzado” de designación del prefecto, por un lado, y de los consejeros departamentales, por otro.

Pese a las premisas conceptuales de diseño, resulta que una vez puesto en marcha el proceso se hace evidente que algo no engranaba y que la sinergia entre niveles de gestión no era tal. Se identifica entonces a las prefecturas como el eslabón más débil de la estructura territorial de gestión pública. Al final se reconocía, metafóricamente, que las prefecturas aún no estaban en condiciones de constituirse en los “mediocampistas” y armadores del juego y que, en muchos casos, no percibían la importancia de su papel, al competir con los delanteros o goleadores que, en definitiva, eran los gobiernos municipales.

Las prefecturas, encabezadas por sus prefectos, no asumieron el liderazgo orientado a plantear y operativizar una visión estratégica de desarrollo departamental integral que tome en cuenta las dinámicas mu-

4 Erica Brockmann: “Prefecturas: esa asignatura pendiente”, mayo de 2000. También su último artículo “Asignatura pendiente: prefecturas y consejos departamentales”, en *Temas en la Crisis*, N° 64, La Paz, 2003, pp. 5-6.

nicipales en las respectivas provincias y secciones municipales de los departamentos. Recuerdo a un director general de una prefectura que señalaba, sin ruborizarse, que la prefectura no tenía por qué estar interiorizada de los criterios y prioridades de inversión de los planes de desarrollo de los municipios de su jurisdicción.

Conspira contra la gestión descentralizada la pesadez de un gobierno central con serias dificultades fiscales e incapaz a la hora de articular y proyectar directrices de desarrollo económico y productivo en los tres niveles territoriales de administración. Estas situaciones se han expresado en el progresivo desmantelamiento, desarticulación y debilitamiento del sistema nacional de planificación, de inversiones de corto, mediano y largo plazo y de programación de operaciones en los tres niveles de administración.

Confieso que cuando publico el referido artículo, en el año 2000, la organización del Poder Ejecutivo no terminaba de ajustar una estructura nacional coherente para liderar el proceso de descentralización. No sólo que el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible había perdido poder y capacidad para articular e impulsar procesos de desarrollo armónico en los tres niveles, incluido el nivel municipal, sino que, por otro lado, los ministerios de la Presidencia, de Gobierno y de Hacienda ejercían poder y autoridad sobre prefectos y su administración, situación que se expresaba en falta de coordinación y duplicidad de esfuerzos.

No se elaboró ni operativizó los planes de desarrollo departamental, los que en muchos casos eran ejercicios formales no siempre concordantes con las prioridades y visiones estratégicas de desarrollo, planteadas en los planes de desarrollo municipal. A ello se suma la debilidad institucional y ausencia total de sistema de administración de recursos humanos institucionalizados, imprescindibles para encarar la compleja gama de competencias depositadas en las prefecturas y consiguientes servicios departamentales descentralizados.

Quiero señalar que, para algunos analistas, el problema de gestión se manifestaba en el desaprovechamiento de las prerrogativas e instrumental operativo que formaba parte del "equipaje" con el que se lanza el proceso descentralizador. Debemos, hoy, reconocer también problemas de diseño y de orden normativo a la fecha, insuficientes y hasta contradictorios. Basta revisar la propia Ley de Descentralización Administrativa y su

respectivo decreto reglamentario que hace de la investidura del prefecto el centro personalizado de la complejidad de competencias y atribuciones atribuidas a la administración descentralizada.

Hay que mencionar también la inestabilidad y cambio permanente de prefectos y máximas autoridades en las prefecturas por razones políticas y conflictos regionales de distinta naturaleza. Basta recordar el cambio permanente de prefectos en el departamento de Cochabamba y la no respuesta adecuada del gobierno central a los requerimientos y criterios del prefecto en el contexto de la denominada “guerra del agua”.

Por otra parte, la falta de liderazgo político de los prefectos y los fantasmas de ingobernabilidad determinan un peculiar relacionamiento con los consejos departamentales. Los consejeros no solamente se desvinculan de las estructuras municipales que dieron origen a su designación, sino que sus demandas y prioridades expresan una visión localista que descuida la identificación de obras de impacto significativo para articular el desarrollo integral del departamento. Ello contribuyó a que se priorice una sumatoria de proyectos, a los que he denominado, en su momento, de “alasitas”. No es que subestime el valor de los proyectos pequeños de impacto microrregional, lo que preocupa es que los mismos dispersan el gasto y no siempre son parte de las prioridades de inversión de los planes de desarrollo departamental.

La cultura centralista y algunas limitaciones de orden normativo que tienen los prefectos hacen que ante conflictos que se desencadenan a nivel departamental sea imposible la solución de éstos sin la presencia de autoridades políticas del gobierno nacional. Uno de los objetivos de la descentralización era que los conflictos y contradicciones encuentren vías de solución mediante la intervención de las autoridades departamentales.

Finalmente, hay que reconocer que el desarrollo democrático y el sentimiento de pertenencia regional, así como el despertar de las corrientes autonomistas y otras, que polarizan y amenazan con la ruptura del “pacto territorial” en el país, demuestran la necesidad de superar el modelo híbrido y limitado de competencias asignadas a las prefecturas como instancias descentralizadas de administración. Es imprescindible profundizar el proceso replanteando el sistema de designación de autoridades departamentales, particularmente de los prefectos y consejeros, cuyas atribuciones deberán configurarse sobre la creación de un nivel meso de go-

bierno, es decir, gobiernos departamentales con mayor grado de autonomía de gestión política y administrativa.

Con relación a la última pregunta que planteas, quiero decir que parto del principio conceptual de que la descentralización y los procesos autonómicos o federativos no constituyen fines en sí mismos; son medios cuya finalidad es garantizar mayor eficiencia y eficacia en aras de lograr un Estado y una sociedad más justa, próspera e igualitaria. Otras premisas que inspiran mi visión sobre los futuros ajustes y reformas al modelo descentralizado tienen que ver con la necesidad de identificar un modelo flexible y capaz de contener y dar curso a la diversidad y complejidad del país, preservando siempre la visión nacional, unitaria de país y los principios de equidad y solidaridad interregional en democracia.

No creo histórica, política ni administrativamente viable, prudente ni sustentable financieramente apostar por un régimen federal, con autoridades departamentales electas a nivel del ejecutivo y la constitución de un legislativo en todas las regiones del país. Un régimen autonómico, en el marco de un replanteo profundo de la organización y ordenamiento territorial y del principio unitario, sería lo más conveniente. Si bien este será uno de los temas centrales del debate de la reforma constitucional prevista una vez que se instale la Asamblea Constituyente, debo reconocer que deberemos encarar ese proceso sin ideas preconcebidas, simplistas ni estereotipadas. Debemos sustentar la reforma en estudios técnico-financieros y proyección de escenarios que permitan evaluar la pertinencia de las propuestas y modelos autonómicos, así como visualizar los costos y beneficios del proceso que, lejos de abultar los mecanismos burocráticos del Estado, permitan proyectar el desarrollo armónico de los departamentos en función de sus capacidades, potencialidades y debilidades estructurales.

Si bien es cierto que los procesos descentralizadores van de la mano del desarrollo democrático de las sociedades, debemos reconocer que también la democracia demanda costos, ya que la creación de nuevas estructuras de representación política, su sustentación y funcionamiento adecuado representarán un costo. La denominada refundación del país, o renovación del pacto político-social y territorial que viabilizará la futura Asamblea Constituyente, tendrá la responsabilidad de dar curso a una reforma profunda, responsable y sostenible en este campo.

También te has expresado sobre el riesgo de –llamémoslo así– fragmentación municipal,⁵ insinuando que debemos transitar hacia un país de mancomunidades municipales. ¿Qué quieres decir con esto? ¿Qué el desarrollo municipal, enfocado sólo en el municipio, es inviable? En otras palabras, ¿el “átomo” municipal puede ser el motor del desarrollo como queda propuesto por ejemplo en la EBRP?

Deseo, primero, aclarar que el municipio o sección municipal constituye el “átomo o base de la organización y ordenamiento territorial”, espacio de referencia para la ejecución de estrategias, programas y proyectos de desarrollo. No hay duda al respecto. Sin embargo, quiero compartir en esta oportunidad las razones que motivaron y motivan en mí esta suerte de preocupación obsesiva respecto al tema territorial.

Primero: la Ley de Participación Popular y el modelo de transferencia de recursos de coparticipación identifican a la sección de provincia como la unidad territorial político-administrativa que orienta la municipalización del territorio. Su aplicación introduce elementos de apropiación y toma de conciencia territorial. Asimismo, el proceso desnuda y visibiliza no sólo problemas de indefinición limítrofe heredados, sino también la irracionalidad de los criterios que orientaron la creación hiperinflacionaria de unidades político-administrativas. Las consecuencias perversas de este caos las experimentamos los bolivianos en múltiples aspectos de la vida cotidiana, entre los que destaco los siguientes: a) la imposibilidad de aplicar y definir la cartografía electoral en procesos electorales, b) la dificultad de territorializar y zonificar de modo adecuado la red de servicios de educación y de salud, c) la duplicidad y/o superposición que enfrenta la administración del régimen de recaudaciones tributarias y d) la colisión de criterios de municipios con indefiniciones limítrofes respecto a definición de planes de uso del suelo y ocupación del territorio urbano y rural.

La experiencia de delimitación y saneamiento de los límites del municipio de El Alto demostró la dificultad y conflictividad de este tema. Aho-

5 Erica Brockmann: “Mancomunidades de municipios: opción de integración”, mayo de 2000. También: “Municipios y fragmentación territorial”, septiembre de 2000; “Asignatura pendiente: salir del caos territorial”, diciembre de 2000, y “Mancomunidad Metropolitana de La Paz-Andina: la visión que nos inspira”, abril de 2002.

ra comprendo el por qué de la indiferencia y abandono de estos problemas territoriales irresueltos. Además de haberse administrado prebendal y demagógicamente, la tarea de sanear y enfrentar los problemas heredados no es un tema gratificante ni rentable políticamente. Pese a ello, es en estos temas “álgidos” e “impopulares” que se mide la tesitura del liderazgo y la responsabilidad de enfrentarlos.

Segundo: los estudios de la ex Comisión Interministerial de Límites, las conclusiones de la investigación sobre la problemática de los municipios escasos de población, realizada por Vladimir Ameller, más la significativa cantidad de trámites de creación de nuevas secciones municipales nos proporcionaron argumentos suficientes para revertir la indiferencia e irresponsabilidad con que manejamos los temas territoriales al fomentar la creación de nuevos municipios y unidades territoriales cuya sostenibilidad, utilidad pública y capacidad económica y financiera no están debidamente fundamentadas.

A estos argumentos se suma el índice de dependencia fiscal de los municipios, la incapacidad de generar recursos propios, hechos que llevan a la constatación de que ni la mancomunidad municipal obligatoria constituye una solución que viabilice a los municipios escasos de población. Temo que, en estas condiciones y ante la dificultad de generar procesos productivos y de desarrollo local sostenibles, persistamos en promover un modelo asistencial de reproducción de la pobreza y de transferencia de recursos fiscales, distorsionando el espíritu original de la participación popular y de las propuestas del municipio productivo y desarrollo local sostenible.

Siguiendo en la línea de estas preocupaciones, quiero manifestar algo que he sostenido una y otra vez. Considero que el municipio es y debe ser el escenario fecundo para el despertar y desarrollo gradual de la conciencia ciudadana en torno a los tributos. Este tema tiene que ver con uno de los nudos gordianos de la relación del Estado con la sociedad y con la sostenibilidad del modelo de financiamiento y eficacia estatal. Desde el municipio se dinamiza la relación entre el tributo y el efecto devolutivo que lo legitima ante la gente; en una sociedad y economía predominantemente informales. Insisto en que desde el municipio se puede gestar e incentivar el concepto más primario de tributo, que es la contribución especial normada en nuestro régimen tributario.

Tercero: el proceso municipalista tiene sus claroscuros; desconocerlos no ayuda a fortalecer e impulsar el proceso. Con la presencia del Estado en los municipios se despierta preocupantes tendencias localistas y, por ende, fragmentadoras del territorio. Me refiero a la creciente manifestación de fuerzas centrífugas o desintegradoras no sólo territoriales sino también de otro orden. Cada uno y cada cual sólo piensa en su propio jardín, perdiendo de vista el horizonte de desarrollo local articulado a una visión regional, nacional y por qué no decir global. Siempre sostuve, metafóricamente, que para tener un buen paisaje no es suficiente un buen jardín.

En este contexto se justifica el desarrollo de mancomunidades. Resulta que, en la medida que me involucraba en el proceso identifiqué el valor instrumental que para la gestión territorial y municipal más eficiente tenía la mancomunidad municipal. Las primeras experiencias mancomunitarias así lo demostraban. Sobre la base de esas experiencias (Cono Sur de Cochabamba, Chiquitania, Caine) ampliamos y profundizamos la norma correspondiente al capítulo de mancomunidades en la Ley de Municipalidades incorporando de modo expreso la figura de la mancomunidad metropolitana. Hoy, luego de evaluar la diversidad de iniciativas, se discute una ley especial de mancomunidades en concertación con los actores municipales de distintas regiones del país, posibilitando que las mancomunidades se constituyan en sujetos de derecho público, sin que ello signifique la constitución de una entidad político-territorial.

Quiero finalmente aclarar que, pese a ser una militante de la visión “mancomunista”, no he planteado ni sugerido la posibilidad de transitar hacia un país de mancomunidades. De lo que estoy convencida es de que la mancomunidad es un instrumento flexible de gestión territorial “multi-propósito”, aplicable a la planificación del desarrollo local participativo, planificación de uso del suelo y la promoción económica productiva, a la gestión más eficiente de los recursos administrativos, de funcionamiento e inversión, así como a la prestación de servicios. En otras palabras, la mancomunidad es una figura que representa, para el departamento y las regiones del país, lo que para el municipio representa el distrito municipal. La mancomunidad es una fórmula para superar localismos y alimentar sentimientos de agregación y de cohesión imprescindibles en esta hora crucial para el país.

Criticas vehementemente la adopción de normas como la Ley SAFCO pensadas para niveles mayores.⁶ Si bien considero válida tu crítica, ¿nos podrías explicar con qué otras normas o programas ocurre lo mismo? Y, por otro lado, ¿qué deberíamos hacer?, ¿normas municipales?

La Ley SAFCO, cuya aprobación hace catorce años precedió la reforma descentralizadora que se opera en el país desde 1994, tiene principios válidos que han permitido avanzar en la contraloría pública; luego de diez años de aplicación deberíamos evaluar sus resultados y realizar los ajustes necesarios. Ahora bien, sus subsistemas y procedimientos son aplicables a modelos organizacionales y administrativos complejos. Lo cierto es que no tuvimos la capacidad de realizar oportunamente los ajustes normativos y procedimentales que adecuen estos principios de control gubernamental a la heterogeneidad organizacional de los más de 311 gobiernos municipales en el país, cuya mayoría carece de estructuras orgánicas y administrativas que garanticen condiciones mínimas para implantar los subsistemas de control gubernamental.

Este fenómeno se observa en otros ámbitos, siendo un reflejo de la influencia de la concepción centralista de la organización estatal pasada. Sin abundar en mayores argumentaciones, me permito identificar algunas situaciones que manifiestan este enfoque.

Comencemos por el modelo del sistema de regulación implantado simultáneamente al proceso de capitalización y la puesta en marcha de políticas de privatización de servicios públicos. La organización del sistema de administración de justicia y organización judicial refleja características centralistas incluso en la ubicación y diseño arquitectónico de su infraestructura. La estructura y organización de las prefecturas y la debilidad crónica de las subprefecturas y corregimientos a lo largo y ancho de los departamentos y la concentración en la capital de sus programas y proyectos ilustran esta tendencia. Finalmente, menciono la existencia de ciertos programas sectoriales correspondientes a procesos de reforma de salud y educación que también manifiestan un diseño “megacefálico” y concentrador de recursos a nivel central o nacional, descuidando la aten-

6 Erica Brockmann: “Ley SAFCO, reactivación económica y cambios urgentes”, agosto de 2000.

ción de los niveles departamentales de seguimiento, evaluación de la calidad de los servicios y de la ejecución de políticas sectoriales.

Otro ejemplo. La concepción orgánica de la policía nacional como fuerza pública a la que constitucionalmente se le asigna la misión de defender a la sociedad y conservar el orden público se funda en un modelo centralizado y unitario de Estado. Menciono este hecho porque su futura reforma deberá necesariamente adecuarse a las nuevas condiciones planteadas por la agudización de la inseguridad ciudadana, problema que está en el primer plano de preocupación de la gente.

Si deseamos ser consistentes con la apuesta descentralizadora municipal que cumple diez años y reafirmar el compromiso de profundizar y avanzar hacia la articulación triterritorial de la gestión pública sobre la base municipal, debiera priorizarse la incorporación transversal de la perspectiva descentralizadora en toda propuesta de reforma sectorial e institucional del Estado.

Asimismo, debiera flexibilizarse y simplificarse procedimientos en función de un sistema de categorización de los municipios y conforme a la capacidad de sus respectivos órganos ejecutivos y normativos. Finalmente, la Ley de Ordenamiento Territorial constituye un componente fundamental de la planificación, uso del suelo y ocupación del territorio. Asimismo, la regionalización del territorio, la mancomunidad de servicios y responsabilidades administrativas intermunicipales o interdistritales, los procesos de desconcentración distrital son instrumentos del ordenamiento territorial que permitirán contrarrestar las lógicas centralistas y capitalinas que aún dejan sentir su profunda huella en la forma de organizar y gestionar nuestras instituciones en el territorio.

Consideras, erradamente en mi criterio, que uno de los ejes del conflicto en Bolivia es no haber propiciado un encuentro entre las autoridades formales, llámense alcaldes, consejeros y demás, con las autoridades tradicionales, mallkus, centrales sindicales y demás.⁷ Quisiera que nos expliques, ¿de dónde obtienes esta conclusión, tan popular en boca de intelectuales radicales (afanosos en hablar de las dos Bolivias), pero que no necesariamente tiene base empírica? Muchos mallkus son a su vez alcaldes. Más que dualidad hay complementación. Así no los mues-

7 Erica Brockmann: "Pedagogía del conflicto desde el municipio", octubre de 2000.

tra un trabajo en preparación (que llevamos adelante con Xavier Albó) que pone en evidencia que más del 50% de las autoridades actuales, a nivel municipal, es precisamente indígena...

Agradezco la pregunta. La publicación que mencionas tiene un particular significado; marca un periodo de profunda preocupación frente a los conflictos que afloran el año 2000, los mismos que intento explicar a partir de mi experiencia en la atención de conflictos políticos y sociales observados en los municipios. Es posible que, a la fecha, tengamos nuevos elementos empíricos que nos permitan afinar el análisis y relativizar las conclusiones o hipótesis sostenidas en mi nota. Sin embargo, vale la pena hacer referencia a los aspectos que fundamentaron esa reflexión que a continuación comparto y transcribo en sus partes salientes.

...Uno de los escenarios que nos permitió detectar las señales y síntomas del conflicto de la Bolivia inacabada ha sido, es y será el municipio. Con la Participación Popular se aseguró la presencia del Estado en todo el territorio antes concentrado simbólicamente en la Plaza Murillo y las capitales de departamento. Pero, ¿cuáles son esos síntomas de tensiones irresueltas que afloraron desde la dinámica municipal de la Bolivia rural y particularmente andina?

Por un lado, el desencuentro entre autoridades formales, Alcaldes y Concejales electos, y los representantes y autoridades tradicionales, sindicatos y centrales campesinas. El ritual electoral resumido en el voto compite en legitimidad con las disposiciones derivadas del "asambleísmo comunitario". Las fuentes de legitimidad de ambos escenarios y sus respectivas autoridades cuentan con diferentes grados de valoración simbólica y política... Por ello no extraña que varios conflictos se resuelvan vía subordinación de Alcaldes y Concejales a estas estructuras de autoridad no formal o tradicional...

Fuimos testigos de conflictos irresueltos derivados de las visiones y demandas de vecinos de áreas urbanas y aquellas que provienen de comunidades campesinas expresadas en la reproducción de exclusiones, discriminación racial y desprecio mutuo...

Al clima de tensiones existentes entre el "sistema político local" y la comunidad, se suma la disputa por acceder a los escasos recursos de

la coparticipación, la corrupción... y el desencanto generalizado con la gestión municipal, que varias municipalidades no son estructuralmente viables ni están en condiciones de satisfacer las demandas y expectativas que ha despertado el proceso de municipalización... (*Los Tiempos*, [Cochabamba], octubre del año 2000).

¿Qué elementos empíricos fundamentan estas afirmaciones? Menciono, en primer lugar, la experiencia concreta de ingobernabilidad y conflictividad crónica identificada, no sistematizada ni sometida al estudio metodológicamente riguroso, durante el proceso de fiscalización de gobiernos municipales. Entre los años 1998 y 1999 se conoce de la existencia de aproximadamente diez gobiernos municipales del departamento de La Paz confrontados en torno a la disputa sobre la legalidad de sus alcaldes. Algunos llegaron a tener dos alcaldes y dos concejos en “ejercicio simultáneo”. Los casos de Colquiri, Patacamaya, Copacabana, Sorata, Caquiaviri fueron emblemáticos, cuya conflictiva historia durante el periodo 1995-1999 recomendaría que se estudie y sistematice.

Por otra parte, los conflictos y enfrentamientos violentos del municipio de Morochata, demuestran contradicciones profundas en el concejo municipal debido al ejercicio hegemónico y autoritario de una mayoría absoluta que se confronta con los intereses minoritarios de algunas comunidades y ante todo de los vecinos del pueblo de Morochata. Similares tensiones, reclamos de exclusión y falta de atención se registró en otros municipios; es el caso de Puerto Villarroel, que enfrenta a los vecinos de la capital portuaria con el gobierno municipal y la población campesina y cocalera de la jurisdicción.

Estas situaciones conflictivas se replican en otros municipios, con mayor o menor intensidad. No son pocos los casos de movimientos insurreccionales liderados por organizaciones comunitarias, cívicas, comités de vigilancia y partidos políticos que deponen alcaldes clausurando la sede de concejos y alcaldías. El caso de Huanuni ilustra situaciones que se expresan en el desacato de dictámenes y pronunciamientos judiciales. Estas situaciones no sólo transgreden y rebasan los mecanismos y procedimientos de destitución de alcaldes, vía voto constructivo de censura, sino que desnudan rasgos de una cultura política autoritaria subyacente en distintos sectores de nuestra sociedad.

Estas situaciones, con las que lidiábamos en la comisión del Senado, y la reflexión hecha pública en el contexto de los conflictos del año 2000, coincidieron con la presentación de los resultados de la investigación de José Blanes: *Mallkus y alcaldes*, auspiciada por el PIEB y CEBEM. El estudio fue realizado en los municipios de Pucarani, Viacha y Achacachi, planteándose el objetivo de identificar los cambios sociopolíticos operados en el mundo rural y en las relaciones sociales entre los actores municipales y las autoridades municipales a partir de la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular. Los resultados y conclusiones del referido estudio coincidían con la dinámica de procesos observados y conflictos detectados en el ejercicio de funciones de fiscalización parlamentaria.

Finalmente, no cuestiono las dudas relativas a las conclusiones plasmadas en mi artículo, aunque la experiencia y evolución de la democracia municipal es tan diversa y dinámica que puede validar la tesis relacionada a la complementariedad e integración progresiva de las “dos Bolivias” (o más de dos Bolivias, diría yo) en el ámbito municipal, lo cual expresa tendencias incluyentes necesarias y deseables para cristalizar el sueño de una Bolivia unida, pluricultural y multétnica. Sin embargo, quiero aclarar que las contradicciones y tensiones irresueltas que había identificado operaban y operan aún al margen de la mayor o menor presencia indígena en espacios electivos del gobierno municipal.

Las experiencias concretas de los municipio de Puerto Villarroel y de Morochata demuestran que, aun siendo indígenas los alcaldes, el desarrollo social y económico armónico y equitativo se obstaculiza por la imposibilidad de establecer bases de convivencia democrática y pluralista fundadas en la tolerancia y en el respeto a la interculturalidad. Aclaro que a este análisis no introduce la variable pobreza y desigualdad, que actúan como factores que profundizan los conflictos sociales y culturales. Alguien decía que la convivencia entre grupos socioculturalmente diversos es más llevadera cuando las necesidades básicas están satisfechas y no se registran índices elevados de pobreza, desigualdad y marginalidad.

Finalmente dinos, ¿qué Bolivia (descentralizada) nos espera luego de la Asamblea Constituyente?

Embarcados como estamos en hacer realidad la convocatoria a una Asamblea Constituyente, parto marcando la diferencia de un debate que

ha centrado la discusión en el 'cómo' llegamos a una reforma de la Carta Magna en perjuicio de las propuestas relativas a 'qué' cambios de fondo queremos impulsar a partir de una Constituyente, cuya virtud principal será convertirse en el escenario de encuentro nacional propiciador del nuevo pacto social y político entre los bolivianos. Hay que reconocer también que, contrariamente a procesos de reforma registrados a lo largo de nuestra historia republicana, la reforma que se anuncia en esta oportunidad se caracterizará por constituir uno de los momentos de reforma más incluyentes de sectores antes excluidos. El debate del país que queremos y del nuevo modelo de Estado que se diseñe ya no será privilegio de elites ilustradas de grupos minoritarios. En este contexto, estoy convencida de que el debate sobre el modelo de Estado descentralizado y de una democracia representativa y participativa que mejor convenga a los bolivianos será uno de los nudos centrales de la reforma de Estado. Hacerlo significará avanzar en la construcción democrática del país.

Una de las premisas fundamentales del modelo a proponerse debe ser su viabilidad en el marco de la visión unitaria del Estado y de la República; por tanto, tal como mencioné en una pregunta anterior, la opción más viable sería diseñar un modelo autonómico, a partir de la constitución de un gobierno departamental con competencias autónomas a definirse.

Recupero algunos criterios planteados por Luis Verdesoto al ex Consejo ciudadano para la reforma constitucional que considero pertinentes para orientar el tratamiento de la descentralización al nuevo texto constitucional. La descentralización debe ser abordada de modo transversal a la Constitución y como el eje articulador del Estado en sus distintos niveles de organización y ordenamiento territorial y no como un régimen especial. El criterio de gradualidad y flexibilidad debe ser el marco que oriente el proceso.

En cuanto a la organización política y administrativa del territorio, el verdadero cambio pasará por replantear el actual ordenamiento, eliminando la figura del cantón y, si es posible, la de provincia, reconociendo al municipio como unidad territorial básica y al departamento como instancia intermedia administrada por un gobierno departamental autónomo. Considero imprescindible reconocer un régimen especial aplicable a las regiones metropolitanas.

Por otra parte, es importante replantear el concepto divisorio y lineal del radio urbano y sustituirlo por una normativa de uso de suelo asociada

a un régimen impositivo de contención de la mancha urbana en áreas de expansión, que promueva la densificación del uso del suelo y ocupación del territorio urbano y preserve las zonas de uso agrícola, forestal, etc. sobre criterios de sostenibilidad.

Será importante introducir una normativa marco que permita aplicar la consulta popular o referéndum a nivel subnacional, recuperando usos y costumbres deliberativas comunitarias donde corresponda.

No sé si será ambicioso plantear un modelo que permita disminuir, de modo concertado y gradual, el número de municipios a partir de fusiones y reconocimiento del municipio indígena en regiones socioculturalmente homogéneas.

El nuevo Estado deberá impulsar la descentralización y municipalización de la policía y órganos responsables de preservar la seguridad y el orden público.

En cuanto a la forma y régimen de gobierno y al sistema electoral, el consenso apunta a la constitución de un sistema electoral que permita la elección directa del alcalde en lista separada y por mayoría simple, así como la elección uninominal directa de los concejales en función de distritos en áreas urbanas y metropolitanas. En municipios predominantemente rurales y de población dispersa, el modelo de elección de concejales debe ser distinto al de áreas urbanas y metropolitanas.

Concordante con el modelo municipal, la demanda ciudadana y el consenso en distintos ámbitos apunta a la constitución de un régimen presidencialista sustentado en la elección directa con la introducción de la segunda vuelta electoral.

Quiero concluir con algunas reflexiones en relación al delicado momento que vivimos. Lamento que las promesas de cambio asociadas a la Asamblea Constituyente hayan sembrado en el imaginario colectivo la idea de que ésta es la vía regia para que los bolivianos conquistemos la felicidad celestial. Considero necesario romper los mitos sin mentirnos e inflar expectativas. Digámosle a la gente que una reforma constitucional, por radical que sea, no significará una respuesta inmediata al desarrollo del país y menos un instrumento virtuoso para combatir la pobreza y garantizar la prosperidad.

Dada la coyuntura difícil que vivimos, no puedo dejar de mencionar que no será posible encarar semejante desafío subestimando las amena-

zas derivadas del contexto de crisis y vulnerabilidad económica, del despertar de fuerzas disgregadoras, ni de la incertidumbre producida por la sensación de estar viviendo en un “Estado provisional”.

Para finalizar, cuando cumplimos diez años de la inauguración del proceso de construcción participativa de la democracia municipal, considero imprescindible señalar que el proceso de reforma, en cuyo marco la descentralización será el centro ordenador de la organización del nuevo Estado, deberá situarse en el marco de la continuidad del orden institucional y democrático vigente. Vivimos un momento histórico definitivo. Nuestra misión es hacer de la Asamblea Constituyente el escenario generoso de reencuentro de los bolivianos y de la renovación del pacto social, político y territorial que proyecte la Bolivia de los próximos cincuenta años. Es una apuesta riesgosa, pero a estas alturas la única fórmula posible que nos permita transformar a un Estado que ha demostrado no interpretar ni contener a la diversidad de expresiones de la nación. Con ese cometido, ratifico el compromiso de trabajar inspirada en las lecciones aprendidas a partir de las experiencias más o menos exitosas y gratificantes vividas desde que apostamos por consolidar y construir la vida en democracia desde el espacio más cercano a la gente: el municipio.

Gracias por esta conversación.

Erika Brockmann Quiroga, nacida en Cochabamba. Psicóloga de profesión, cursó estudios de postgrado en Género y Desarrollo, Ciencias Políticas y Estudios de la Democracia en Inglaterra y el CIDES - UMSA respectivamente. Fundadora de la Coordinadora de la Mujer, Foro Nacional Político de la Mujer y del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. Desempeñó funciones técnicas en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, coordinadora de proyectos y consultora de distintas agencias de Naciones Unidas. Fue Secretaria General de la Prefectura de La Paz y de la Presidencia de la República entre 1989 y 1993. Senadora de la República por el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, entre 1997 y 2002, período durante el cual cumplió funciones como Presidenta de la Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y Descentralización, actualmente Diputada Nacional por el Departamento de Cochabamba y Presidenta de la Comisión de Ética y vocal de la Comisión de Participación Popular y Descentralización. Impulsora de las Leyes de Municipalidades, Unidades Político Administrativas, vinculada al proceso del Dialogo 2000 y leyes relacionadas a la ámbito municipal y de derechos políticos de las mujeres. Columnista de opinión en diversos medios escritos de comunicación y ponente en foros y seminarios vinculados al desarrollo y democracia municipal entre otros temas de su especialidad.

“El problema en nuestro medio está en que *impuesto* aún se identifica con *tributo* colonial”

Iván Finot

Has sido un municipalista convencido, cuando las aguas del río eran departamentalistas. Ya como consultor del EMSO, proyecto de tinte innegablemente departamentalista, defendiste esta opción descentralizadora.¹ ¿Nos puedes explicar un poco este convencimiento?

Mi interés por descentralizar hasta el ámbito local provino de la preocupación por la democratización. Comprobé que el Estado boliviano aún se organizaba territorialmente de un modo excluyente; que el sistema jerárquico de ciudades se mantenía como un resabio de la Conquista; incluir plenamente en el Estado democrático a los bolivianos de origen indígena era una tarea pendiente de la revolución. Para ello, proponía, en primer lugar, ampliar la jurisdicción municipal a la sección de provincia e incorporar en el funcionamiento del Estado la experiencia de gestión de las organizaciones territoriales de base. Mi paso por el EMSO fue muy fugaz. Con mis propuestas iba contra corriente, ya que todo el proyecto –y el eficaz trabajo de lograr consensos que se realizó a través de él– estaba orientado a descentralizar hacia las capitales de departamento, que era la corriente dominante, impulsada por el movimiento regional.

1 Cf. el texto publicado por República de Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación: *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz, 1993, que fue trabajado bajo la coordinación de Hernán Paredes, coordinador de EMSO Regional; Javier Aguilar, jefe del área de descentralización y Laurent Thévoz, asesor de EMSO Regional, en el que Iván Finot participa como coautor y consultor de EMSO.

Además, tu postura distó de ser una mera reivindicación ideológica del tema, para pasar a ser un acto de profecía técnica. Hablabas ya de elementos que hoy son parte integral del proceso,² como la posibilidad, hoy bastante socorrida, de elegir concejales directamente o, simplemente, la necesidad de fortalecer la participación y el control que luego se traducirían en la creación del comité de vigilancia y la implementación de la planificación participativa. Si nos puedes contar algo de esto...

La publicación que citas fue resultado de un largo trabajo de reflexión e investigación. Entre otras tareas, revisé los distintos sistemas electorales y me convencí de que el de representación proporcional no es el más adecuado para representar a la ciudadanía en el nivel local, pero tampoco lo es el uninominal, pues la creación de nuevos distritos, como resultado de cambios demográficos, se presta para manipulaciones políticas. A partir de la experiencia francesa, llegué al convencimiento de que el sistema más adecuado de representación, para el nivel local, sería uno "territorial", donde se distritara en función de "realidades histórico-geográficas" (término de Borja) y se hiciera correcciones demográficas en función del número de habitantes de cada distrito (aplicando el sistema de representación proporcional sólo en este caso, para asignar concejales por distrito cuando se eligiera más de uno).

Felizmente, hallazgos como el sistema municipal jerárquico y excluyente, el inadecuado sistema de elección de los concejales y la capacidad de gestión no sólo de las comunidades campesinas, sino también de las juntas vecinales, fueron captados por mentes receptivas. Fui consultado, tanto para introducir la igualdad jurídica de los municipios a través de una reforma a la Constitución, como para la definición de la política de descentralización del MNR y la elaboración del Plan de Todos. En junio de 1993, se me encomendó elaborar un proyecto de ley de reforma municipal, donde plasmaría lo que proponía para el nivel municipal, principalmente: extender la jurisdicción de este nivel a la sección de provincia, incorporar a la gestión pública local la experiencia de las organizaciones territoriales de base y modificar el sistema de elección del concejo municipal. De este proyecto, se partió para la elaboración de la Ley de Participa-

2 Finot, Iván: *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, ILDIS, 1990.

ción Popular. Gonzalo Sánchez de Lozada decidió adoptar uno de sus subtítulos: “De la participación popular”, para denominar a la ley que se estaba elaborando, haciendo así que, en adelante, en Bolivia se identificara municipalización con participación. Ante la imposibilidad temporal de modificar el sistema de elección del concejo –cuya finalidad era viabilizar la participación ciudadana a través de concejales electos según el sistema territorial–, se optó por una solución provisional: los comités de vigilancia. En cuanto a la planificación participativa, no sólo ella estaba contemplada en el proyecto de ley; también se planteaba que se decidiera en asambleas submunicipales la ejecución de proyectos de este ámbito (lo que fue descartado en versiones posteriores).

En algún trabajo tuyo dejas entrever tu admiración por el tejido social tan sólido que caracterizaría nuestra realidad.³ Sin embargo, hoy, luego del fatídico octubre y ante el triunfo incuestionable de los viejos actores corporativos (desde la Central Obrera Regional de El Alto hasta FEJUVE) que sostienen un discurso llamativo –aquello de la “democracia directa”, “democracia vecinal”, “democracia comunal”–, pero prácticas no precisamente democráticas –más cercanas a un vehemente autoritarismo sindical–. ¿Mantienes esta tesis? Y en todo caso, ¿cómo se ha manifestado este tejido en el marco de la gestión pública municipal tras diez años de aplicación de la LPP?

Ya en mi trabajo, publicado en 1990, planteaba que la participación a través de las organizaciones sociales tenía contenidos tanto constructivos como reivindicativos, y encontraba que las comunidades campesinas y las juntas de vecinos son organizaciones “predominantemente” –no exclusivamente– constructivas. Con los sucesos de octubre queda demostrada, una vez más, la eficacia de estas organizaciones endógenas. Aún no se aprovecha adecuadamente su potencial constructivo para el Estado democrático pero, en todo caso, al ser organizaciones sociales, no dejan de tener también un carácter reivindicativo. Y, por otro lado, ¿acaso las comunidades-sindicatos campesinos no hacen también parte del sindicalismo agrario?

3 Finot, Iván: “Institucionalización política y económica de la participación popular”, en José Luis Exeni (ed.): *Democracia y participación popular*, La Paz, 1996.

¿Cuán democráticas son las organizaciones territoriales de base? En ese trabajo analizábamos cómo, en Bolivia, en esas organizaciones –sobre todo en la comunidad campesina– se tiende a que las decisiones sean adoptadas por consenso, lo que representa un tipo de solución, en principio, más democrático que decidir por mayoría. También estudiábamos cómo en las organizaciones típicamente reivindicativas –como la COB– la consulta a las bases, por parte de los dirigentes, es obligatoria (o las movilizaciones no se llevan a cabo). Pienso que, en octubre, los campesinos y los vecinos del El Alto, influidos ciertamente por el discurso antineoliberal, pero principalmente a partir del discurso nacionalista inculcado durante generaciones por el MNR, llegaron a un consenso: que en las condiciones actuales había que evitar que se exportara el gas, pues de lo contrario nuevamente se sufriría un despojo que no dejaría beneficios a las grandes mayorías: a ellos.

Ciertamente, la participación social es parte del funcionamiento de la democracia. Sin embargo, por mayoritaria que sea la membresía de las organizaciones territoriales de base, ellas, en su calidad de organizaciones sociales, no dejan de representar intereses particulares. Por ello, sigue siendo indispensable la democratización del Estado desde la base, incorporar en su funcionamiento esa riqueza institucional construida endógenamente pero (desde la República) fuera del Estado, aprovechar además la capacidad ya instalada que esas organizaciones tienen para generar bienes públicos (no solo “participar”), pero no limitar la representación popular a dichas organizaciones.

En todo caso, tu obra abarca una mirada más amplia hacia América Latina,⁴ ciertamente rica en tesis de lo más provocativas que quisiera puedas analizar a la luz de “lo boliviano”. Menciono dos con mis propias palabras: i) la participación

4 “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, CEPAL N° 38, Santiago de Chile, octubre de 2003; “Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?”, CLAD, N° 10, Caracas-Venezuela, 1998; “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, CLAD, N° 15, Caracas-Venezuela, 1999; “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, CEPAL, N° 78, diciembre, 2002, y fundamentalmente el libro *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, 2001.

social sólo puede ser entendida como parte de un involucramiento social activo que equivale a afirmar que participar no es sólo pedir. Es, sobre todo, dar. Es, para ponerlo en términos sencillos, contribuir con el pago de tributos. Ofrecer un determinado esfuerzo local. Lo demás es sólo fomentar una peligrosa descentralización del gasto... ii) La descentralización, para ser verdaderamente eficaz, debe diferenciar su ritmo de implementación: en algunos casos, se puede orientar el proceso a una plena descentralización política (por ejemplo, para el caso de elementos urbanísticos o de generación de riqueza) pero, en otros casos, la decisión no debe ser más que desconcentrada, quedando las definiciones cruciales en manos del gobierno "superior" —ya sea meso o central (es el caso de la provisión de servicios como salud o educación, que por su importancia deben ser tarea prioritaria del gobierno central)—.

Sobre la primera: ya en mi trabajo del noventa, a la luz de la experiencia de funcionamiento de las organizaciones territoriales de base de Bolivia, planteé que las decisiones debían ser adoptadas sobre la base de la iniciativa y el esfuerzo propio. A partir del análisis económico de la descentralización (al que me dediqué desde 1994), me convencí de que es esencial, para la democracia y para la eficiencia económica, que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones sobre gasto vinculándolas con sus aportes. De hecho, todas las decisiones de gasto público son efectuadas sobre la base de impuestos, que son aportes ciudadanos (excepto las que se hacen sobre donaciones, pero en este último caso frecuentemente implican menoscabo de soberanía). Desde un punto de vista económico, una condición esencial para que la descentralización favorezca la eficiencia es que ésta facilite una mejor "revelación de preferencias" de los consumidores de bienes públicos, lo que sólo es posible cuando éstos pueden decidir, comparando los beneficios del gasto con los costos que les implica. Lo más interesante, en el caso de Bolivia, es que reglas del juego como éstas están internalizadas a través de la experiencia generalizada de gestión comunitaria. El problema en nuestro medio está en que 'impuesto' aún se identifica con 'tributo' colonial; en la medida en que la gente no participó en definir los impuestos (como lo hace, por ejemplo, para fijar "cuotas" destinadas a encarar problemas locales) no considera que sean contribuciones definidas democráticamente. Pero esta situación podría comenzar a revertirse con una efectiva descentralización hasta el nivel lo-

cal, donde la gente perciba que está decidiendo –a través de representantes que tengan la obligación de informarse e informar a sus representados– el gasto local y sus correspondientes aportes.

Sobre la segunda: se trata de un hallazgo a partir del análisis económico. En efecto, la descentralización de las decisiones presupuestarias se justifica sólo en el caso de que exista una diferenciación geográfica de la demanda. Esta diferenciación se da plenamente en casos como la demanda de infraestructura básica pero, en lo que se refiere a educación y salud, la demanda puede ser diferenciada sólo en aspectos cualitativos: en el pos Estado de bienestar, todo ciudadano tiene igual derecho a que se le garantice un nivel similar de acceso a una “canasta social”, independientemente de su lugar de residencia. Garantizar este nivel similar de acceso es tarea de todos los niveles, pero el sistema de financiamiento que lo permita ciertamente debe ser un sistema centralizado. En cambio, sí se justifica que los gobiernos locales actúen, como agentes del gobierno central, en la operación de ese sistema de distribución social del ingreso (como en Colombia y Chile, administrando subsidios a la oferta y a la demanda). También, en el caso de Bolivia, habría que hacer, como se hizo recientemente en Colombia, una clara diferenciación entre un sistema de transferencias sociales (orientado a las familias) y un sistema de transferencias territoriales (orientado a las comunidades locales) pues, de lo contrario, la descentralización induce inequidad.

En ese tu enfoque de privilegiar la eficiencia, también abundas sobre la necesidad de modificar el sistema de transferencias fiscales sobre la base de criterios de mérito. A propósito, mencionas, en América Latina, sistemas que funcionan premiando la eficiencia fiscal (México) y/o administrativa (Colombia).⁵ ¿Crees que debemos tender a modificar el actual reparto de recursos en función a criterios demográficos o de pobreza por otro que atienda –llamémoslo así– a los mejores? Y de ser así, ¿qué otros criterios de distribución por eficiencia se podrían aplicar?

Más que preferir los sistemas que premien “el mérito”, lo que busco con mis propuestas es que los ciudadanos participen efectivamente en decidir qué parte de su ingreso dedicarán a proveerse de bienes públicos

5 Cf. p. 89 y ss. de *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*.

locales y ello sólo se facilita con sistemas donde las transferencias territoriales sean proporcionales a sus aportes para este fin. Ahora bien, para conciliar eficiencia con equidad, desde 1996 vengo proponiendo que la descentralización política (principalmente de la provisión de infraestructura básica) sea acompañada de transferencias de libre disponibilidad, pero proporcionales a los respectivos aportes locales “relativos”, relativos respecto fundamentalmente a los correspondientes ingresos de los habitantes (cuanto más pobres, más se valoriza sus aportes) pero también a dotación de factores. Esta propuesta tendría, además, la ventaja de favorecer el desarrollo económico local y la estabilidad económica. En este sentido, lo que propongo específicamente para el país es inducir la mancomunización de municipios en función de una microrregionalización, una mayor autonomía en el nivel local para decidir las alícuotas de sus impuestos (principalmente sobre la propiedad inmueble), la descentralización intramunicipal y la valorización y el reconocimiento de los cuasiimpuestos (aportes en trabajo, dinero y/o especie a la generación de bienes públicos) y el incremento de las transferencias de libre disponibilidad, principalmente de las que serían destinadas a las mancomunidades microrregionales, bajo la modalidad de proporcionalidad respecto a aportes locales relativos.

También escribes un artículo, en un reciente libro colectivo editado por el ILDIS,⁶ acerca de los cambios que debemos impulsar, que posiblemente a la luz de los acontecimientos de octubre y la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sean más pertinentes que nunca. Nos puedes contar, ¿qué modificaciones deberían implementarse impostergablemente (aquellas urgentes) y cuáles deberían esperar la coyuntura actual pero efectivizarse en el futuro (las importantes)?

Creo que con la Constituyente deberían sentarse las bases para una organización territorial del Estado que permita, al mismo tiempo que ejercer plenamente el derecho a la diversidad cultural y estimular el desarrollo económico, garantizar la solidaridad y la cohesión social. Se deberá decidir si la descentralización se orientará hacia la conformación de auto-

6 “El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante”, en ILDIS: *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*, La Paz, ILDIS/Plural, 2003, pp. 131-167.

nomías departamentales o si, a partir de lo avanzado, lo hará hacia un nivel subdepartamental, manteniendo para el departamental básicamente su carácter actual. Si la definición se diera en el primer sentido (que por razones que arguyo en el estudio no considero lo más conveniente), los departamentos deberían tener potestades impositivas y el gasto que decidieran debería provenir de los respectivos esfuerzos departamentales relativos (las regalías no pueden ser consideradas “esfuerzos” departamentales). Pero, en cualquiera de las dos opciones, en la Constituyente deberían definirse aspectos tales como: potestades y competencias descentralizables y no descentralizables, transferencias sociales y territoriales, elección de asambleas y alcaldes distritales, mancomunidades municipales como organizaciones públicas (temporales), cambio del sistema electoral local, reconocimiento de los cuasiimpuestos y ampliación de potestades impositivas locales.

Iván Finot Pabón es economista. Obtuvo una maestría en la Universidad de los Andes, Colombia, gracias a una beca del Convenio Andrés Bello, y realizó estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de París, con una beca del gobierno francés. Se desempeñó como Subsecretario (Viceministro) de Planeamiento en dos oportunidades y como consultor independiente. Actualmente es funcionario de la CEPAL (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe), donde está a cargo del tema de la descentralización. Sus principales publicaciones son: “Democratizar el Estado, una Propuesta de Descentralización para Bolivia” publicada por el ILDIS en Toranzo, Carlos (Ed.) *“Democratización y Descentralización”* (1990) (esta propuesta sirvió de base para la elaboración de los primeros borradores de la Ley de Participación Popular); “Descentralización en América Latina, cómo conciliar eficiencia con equidad”, artículo publicado por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en *Reforma y Democracia 10* (1998); el texto *Descentralización en América Latina, Teoría y Práctica*, publicado por la CEPAL (2001), y *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el Desarrollo Local*, publicado también por la CEPAL (2003).

“Es increíble que la gente se siga quejando de que no conoce la Participación Popular”

Mario Galindo

En los albores de la LPP anunciabas, con evidente euforia, que transitábamos a una sociedad más equitativa y democrática, gracias al acierto que representaba esta norma. Hablabas de los beneficios en el incremento del empleo, la inserción vehemente de indígenas en el sistema político o la reconfiguración estatal emprendida,¹ por citar algunos elementos de tu análisis. Todos son temas de enorme complejidad que, hoy, no parecen haberse resuelto y hasta quizás se han ahondado más. ¿Todo fue poesía? Quisiera que nos expliques precisamente estos aspectos que te recuerdo.

La intención era más política que administrativa. Lo que se buscaba era dar a los ciudadanos bolivianos, que no tenían una experiencia de participación política en democracia, un espacio para que puedan encontrar alguna forma de participación que no sea necesariamente a través de los partidos políticos, sino que tenga un orden, digamos, más de tipo ciudadano en general. Si uno revisa lo poco que se ha podido escribir en términos de teoría de la participación ciudadana, uno se va a dar cuenta de que en Bolivia lo que teníamos era una participación sumamente mediada. Era importante establecer algún tipo de mecanismo que permitiese que la participación fuese más directa. No podemos llegar, por supuesto, a un planteamiento de democracia directa; es muy difícil. En Bolivia yo sólo he conocido un partido político que lo ha planteado así: el POR, de Guillermo

1 Mario Galindo y Fernando Medina, “Ley de Participación Popular: aspectos económico-financieros”, en SNPP, *Apre(he)ndiendo la Participación Popular*, SNPP, 1997, pp.79-104.

Lora, cuando planteaba la acción directa de masas. Pero sí se puede, en el ámbito democrático, ver un tipo de democracia que no sea precisamente directa, sino que sea abierta, que es la otra concepción que se tiene. Por democracia abierta yo entiendo la posibilidad de que los ciudadanos no tengan que usar necesariamente al partido político como el único vehículo para participar en democracia. Ahora bien, se ha hecho la participación popular. Los espacios están dados. Mucha gente considera que no se ha logrado resultados; otra gente dice que sí. Yo creo que no es ni lo uno ni lo otro; es decir, se ha avanzado. La idea era que se entregaba ese espacio a los ciudadanos, que lo usen; y lógicamente, lo que mucha gente considera es que no se ha educado al ciudadano para que use esos espacios de participación de una manera mucho más radical, mucho más intensa, pese a que, y lo digo en el libro *Evaluación de la participación popular*, editado por la Fundación Milenio, que el proceso de participación popular es el proceso que más ha invertido en capacitación y en capacitación ciudadana. Si tú ves la cantidad de talleres que se ha hecho en las OTBs, en los comités de vigilancia, no tienen parangón en la historia republicana de este país.

¿Tienes idea de un número?

Tenía una cifra hasta el año 2000. Hasta entonces habíamos invertido 120 millones de dólares en capacitación.

¿Con cuántos talleres más o menos?

Calcula que cada taller valga un promedio de entre dos mil a tres mil dólares, estamos hablando fácilmente de más de cien mil talleres. Eso te demuestra que realmente éste es un proceso que ha implicado dar la vuelta al país, haciendo consciente a la gente de lo que es la participación popular. Mucha gente, hasta el día de hoy, dice: “¡Ah, no! ¡No se entiende la participación popular!, ¡no hay información!”. Yo digo: “bueno, si la participación popular no se entiende, que es el proceso en que más ha invertido en capacitación, no sé qué otra medida tendríamos que tomar”. Creo que en capacitación y en comunicación de la participación popular no sólo que se ha invertido mucho sino que, quizás, se ha tenido las ideas más novedosas. Tú debes conocer el libro de Miguel Bustos y de Ramiro Duchén,

que habla de la comunicación sin centro; ahí te muestran todos los instrumentos de comunicación que han usado para la participación popular. Es increíble que la gente se siga quejando de que no conoce la participación popular; es decir, se ha hecho talleres, se ha hecho programas de radio, además en todos los idiomas, se ha hecho encuentros; el actual Ministro de Educación, Donato Ayma, te puede contar de que él solo ha hecho como cinco mil reuniones comunales.

Acepto lo que dices. Pero ¿no crees que es solamente un criterio cuantitativo? Porque, finalmente no sé en qué medida se ha dado un discurso diferencial, según las regiones y según las etnias, por un lado, y, por otro lado, ya hemos visto en otras investigaciones que la recepción ha sido básicamente elitaria.

De acuerdo. Pero yo me voy al hecho de que es el proceso en el que más se ha invertido en capacitación y comunicación. Pueden haber habido problemas en la capacitación y en la comunicación, puede haber sido elitaria, lo que tú quieras; pero yo no termino de creer la queja de la gente que dice que no conoce la participación popular, porque yo creo que la mejor forma de conocer es participando. Un solo ejemplo: cuando se hizo el PDM del gobierno municipal de La Paz, se hizo 365 talleres para 365 OTBs. Bueno, en el 50% de los talleres no había más de veinte personas. Eso te demuestra que la gente todavía sigue dudando: ¿vale la pena que yo vaya? Me van a preguntar cosas que, al final, ni van a tomar en cuenta. Total que no terminan de apreciar el espacio ese. Por lo tanto, yo creo que hay un problema de desconfianza, desconfianza no en la participación popular: desconfianza en el Estado, desconfianza en las políticas públicas, desconfianza en los partidos políticos que manejan las alcaldías, y, por otra parte, la gente todavía considera que su participación no hace la diferencia.

Veo una comprensión meramente voluntarista en lo que dices. ¿Cómo incide la plataforma de la planificación participativa?

No, no. Esto yo lo atribuyo a un problema de educación cívica. La gente no tiene educación cívica y eso se aprende desde el colegio. Como dice alguien: "si tú no tienes gente que está acostumbrada a participar, no

va a participar". Además, tiene que ser una participación cualitativa y para ello tú tienes que estar educado para ese tipo de participación. Eso no tenemos en Bolivia. En otras palabras, podemos llegar inclusive a considerar, no como falacia, pero sí como discutible, lo que siempre se ha dicho: que las comunidades indígenas participaban. Yo diría, discutible; porque lo que se ha visto es que, justamente, en las comunidades indígenas, quienes participan son los mallkus, los amautas, los segundos mayores, los capitanes grandes; son sociedades bastante verticalistas y muy poco democráticas. Por lo tanto, la participación ahí, en esas comunidades indígenas, cuando ha venido la participación popular, la han entendido de la misma manera. Por consiguiente, tienes que cuestionar el tipo de participación. En las ciudades, la gente no va a su junta de vecinos, o va muy rara vez. En el área rural, donde estamos hablando de campesinos, lo que tú tienes ahí es una fuerte incidencia del sindicalismo y, por lo tanto, la lógica de participación es la sindical. Entonces, es difícil construir participación ciudadana con gente que está pensando absolutamente en términos funcionales, en función de intereses específicos de grupo; por lo tanto, su participación va a estar ligada a eso. Tú puedes hacer participación ciudadana en el Chapare, siempre y cuando consideres el tema de la coca; sacas el tema de la coca y nadie va asistir a ninguna reunión.

Pero, entonces, ¿en qué inciden la plataforma institucional, los instrumentos que se han creado, planificación participativa?

Mira. Inciden en el hecho de que esos instrumentos permiten ser mucho más ordenados, mucho más sistemáticos en la recogida de las ideas, en la participación de la gente; pero, lógicamente, eso lo manejan los técnicos, eso lo manejan los funcionarios municipales, probablemente algunos funcionarios prefecturales también. Evidentemente, no son instrumentos de orden popular, no son instrumentos hechos para que cualquier ciudadano los tenga en su mente.

Pero ésa es la idea.

No estoy tan seguro de que ésa haya sido la idea, porque si tú ves, por ejemplo, cuando se han hecho los instrumentos, casi siempre los hemos

validado más con los gobiernos municipales, con los técnicos; nunca con la gente. Entonces, si nosotros hemos elaborado eso con esa perspectiva, ¿cómo podemos pedirle a la gente que tome los instrumentos? Pero, yendo al fondo de tu pregunta, sobre si esto fue poesía, en el sentido de que si se ha logrado, digamos, un beneficio, un incremento en el empleo, inserción de indígenas en la reconfiguración estatal, yo diría lo siguiente: en el tema indígena, definitivamente sí y la prueba está en la actual conformación del Parlamento, la cantidad de alcaldes indígenas que tienes es superior ahora; si no tengo mal el dato, creo que son setenta o algo más.

O sea, ¿hay una relación causal entre fortalecimiento del municipalismo y participación indígena?

Claro que sí. Hay alcaldes indígenas que han empezado no en el primer año sino en el segundo año, entonces eso es una primera cosa; en segundo término, evidentemente el censo del 2001 te da un dato muy interesante: la cantidad de migración de las provincias a áreas urbanas no ha crecido; no ha decrecido pero no ha crecido. Eso te está mostrando algo. Te está mostrando que, al menos, has logrado detener la migración. No has logrado revertir, pero sí detener. Y eso, ¿por qué? Porque estás generando empleo en las provincias. No hay otra explicación. La gente se queda a vivir en un lugar sólo si tiene qué comer. Yo siempre he dicho: a la agente le puedes dar escuelas, hospitales, agua potable, alcantarillado; pero si no tiene qué comer, igual migra.

Con todo respeto, ¿no es un tanto ingenua esa posición? Sí es verdad; pero es una media verdad. Hay otros que se han censado en sus pueblos de origen, pero viven en El Alto, por ejemplo.

¡Ah! Eso también es cierto. Por eso yo tomo ese dato con pinzas y lo que digo es lo siguiente: uno de los objetivos que tenía la participación popular era detener la migración campo-ciudad y detener el crecimiento de la población urbana. Cuando tú ves el dato del 92, estábamos con una relación, más o menos, de 40-60, haciendo números redondos. Hoy en día estamos en una relación casi de 30-70; entonces se puede decir que hemos fracasado en ese tema, y hemos fracasado por una razón elemental: por-

que tú no puedes ir en contra de las tendencias mundiales. La globalización implica procesos de urbanización, y los problemas de urbanización se dan porque la gente prefiere estar cerca de los servicios, y estando cerca de los servicios, éstos son más baratos, tienen más accesibilidad, tienen más calidad. Evidentemente, uno piensa que un campesino del norte de Potosí es un ignorante; sin embargo, en toda su ignorancia, el hombre este se da cuenta de que, en El Alto, tiene que caminar cinco cuadras para encontrar una pileta pública, mientras que en su comunidad no tenía agua más que caminando veinte kilómetros; o tenía que caminar cinco kilómetros para encontrar una escuela, y en El Alto camina diez cuadras para encontrar la misma escuela. Entonces, definitivamente, por muy ignorante que sea, éstas son cosas que él las puede palpar; ve eso y dice: “es mejor quedarse aquí”. Entonces, eso es parte del proceso de globalización y que acompaña el proceso de urbanización. Eso es algo contra lo que no podemos ir.

Suena un poco determinista pero, en todo caso, es cierto. Hay algo que siempre me llamó la atención en tus análisis, no siempre congruentes con tu desempeño público. Antes de la promulgación de la LPP tenías el tino de advertirnos sobre las debilidades municipales y la necesidad de ofrecer gradualidad en las medidas a implementarse. Te cito: “...solamente después de un fortalecimiento de los sistemas municipales y de las funciones propias de las municipalidades, se las puede involucrar en un programa de descentralización administrativa, haciendo hincapié en la gradualidad. Es decir, incorporando a las municipalidades que cumplen con las recomendaciones descritas por el programa descentralizador”.² Sin embargo, una vez emprendida la LPP, te olvidaste de esta pertinente reflexión y te convertiste en entusiasta promotor de la municipalización inmediata a todos por igual.

Ahí sí que es muy sencilla la respuesta. Es decir, cuando tú eres consultor, tú das tus consejos y recomendaciones y, obviamente, son consejos y recomendaciones sin responsabilidad porque tú dejas que el que toma las decisiones adopte o no el consejo que tú le has dado. Pero cuando ya estás en función pública y tú estás tomando las decisiones, tienes que ha-

2 Mario Galindo: “El nivel local de gobierno y la descentralización fiscal financiera”, en República de Bolivia, Proyecto EMSO/Regional: *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz, 1993, p. 259.

cer lo que políticamente es posible. En este caso, ni siquiera he sido yo el que ha tomado las decisiones, sino el presidente de ese entonces, Gonzalo Sánchez de Lozada. Sigo pensando que había que hacerlo gradualmente; pero, evidentemente, él dijo no. Vamos a hacer la política del “chaqui rayo”: la gente tiene que despertarse una mañana y encontrarse con que ya hay participación popular.

¿Tú cómo hubieras iniciado el proceso?

El proceso podía iniciarse de una manera general, porque tienes que hacer una cosa general, pero puedes decir “las municipalidades que tienen la condición tal y cual, no recibirán las competencias de inmediato”. El problema es que en Bolivia, políticamente, eso es muy difícil, porque, te podrás imaginar, ahí abres la ventana para una negociación que muchas veces es muy dura. Los alcaldes te van a pedir un montón de cosas para hacerse cargo de competencias, entonces no avanzas en nada. Parecería ser que, en el caso específico del que estamos hablando, había nomás que iniciar con “chaqui rayo” y, lógicamente, hacer lo que estamos haciendo, que es componer la carga en el camino. Es decir, de alguna manera dar la capacitación y el fortalecimiento institucional *ex post*. Ahora, eso tiene una serie de contras y de pros. De pros: que has logrado iniciar el proceso para todos. De contras: un montón de cosas. Ahí tienes el problema de que hay diferencias muy grandes de un municipio a otro; problemas en cuanto se refiere a la implementación de políticas públicas; tienes problemas en cuanto se refiere a la ruralidad o urbanidad de los procesos; tienes una serie de problemas y, obviamente, el principal problema es que no tienes la suficiente institucionalidad para hacer políticas públicas que te permitan incorporar lo más importante, que es el desarrollo económico local. El DEL no va mientras no tengas fortalecidas institucionalmente a las municipalidades.

Para cerrar este punto. Tú conoces el estudio clásico de Putman que te muestra que la descentralización no gradual te lleva, a la larga, a que los ricos se vuelvan más ricos y los pobres más pobres; lleva a agudizar la situación. ¿No nos pasará eso?

Lo que pasa es que, en el nivel municipal, los que son pobres tienen un nivel de pobreza tal que, como decía alguien, es como echar agua en la

arena del desierto, me entiendes. Tú le pones plata y plata y plata y ellos van a seguir en esa miseria, porque no tienen una condición de sostenibilidad.

¿De cuántos municipios me estás hablando?

Por lo menos de unos cien.

O sea, cien son básicamente insostenibles.

Son insostenibles si no se los mancomuna. Si no entran a una lógica supralocal, esos municipios no tienen posibilidades.

¿Y no podías haber promovido, cuando eras viceministro, una ley de fusión de municipios en ese sentido?

En mi gestión sacamos un decreto sobre mancomunidades. No es la solución. Por eso estoy volviendo a mi fuente original: estoy iniciando un trabajo sobre la descentralización político-administrativa, vale decir, las autonomías. Me parece que ésa es la solución. La solución no está en el nivel local; está en el nivel intermedio.

Pero en todo caso, finalmente, fuiste una pieza clave en el equipo que propició la participación popular. Te destacaste, precisamente, en la parte fiscal financiera. Quisiera que nos cuentes cómo es que se llegó a lo que hoy conocemos como la coparticipación tributaria.³ Conviene que nos hagas una evaluación de ésta, así como nos des luces sobre los desafíos que enfrentamos en el área fiscal, con una yapa: tu opinión sobre la Ley del Diálogo que, obviamente, implica cambios en lo fiscal.

Mira, tres fueron los problemas a resolver en el área fiscal-financiera. El primer problema, que había que resolver era: ¿cómo le das más recur-

3 Precisamente como impulsor de este proceso destaca el ensayo escrito con Fernando Medina publicado por la CEPAL (M. Galindo y F. Medina: *Descentralización fiscal en Bolivia*, Santiago, CEPAL, 1995, donde se hace una explicación de lo que es la coparticipación tributaria, sus antecedentes inmediatos en lo que fue el debate sobre la descentralización administrativa y sus impactos en la distribución territorial de recursos.

sos a un municipio que va a recibir más competencias? Obviamente, ahí no quedaba otra alternativa que hacer que la coparticipación fuera mayor. ¿Cómo la distribuías? Había que romper el principio de “domicilio legal” de la Ley 443. Según este principio, tú pagas impuestos donde declaras tu domicilio. Por ejemplo YPF, pese a que vendía más gasolina en Santa Cruz, pagaba sus impuestos en La Paz, porque su domicilio legal estaba en La Paz. Entonces este principio hacía que, básicamente, La Paz y Santa Cruz, un poco menos Cochabamba, fueran los que se quedaran con la parte del león, porque, obviamente, eran los lugares donde tenían domicilio legal las empresas. Hicimos una investigación de las empresas mineras, COMSUR, etcétera. Y estas empresas, que operan básicamente en Potosí y Oruro, todas tenían su domicilio legal en La Paz. Era una barbaridad. Entre tanto, Oruro y Potosí estaban llorando por algo de plata. Entonces rompimos el principio de domicilio legal; primer tema. Segundo tema que había que resolver era: ¿cómo distribuyes la plata? Yo me he quedado sorprendido el otro día cuando Javier Aguilar, en el evento ese organizado por el ILDIS, decía que lo que hemos hecho, al hacer la distribución por habitante, es muy simplista y, digamos, igualitarista; que no crea incentivos fiscales. ¿Qué tipo de incentivo puedes crear en municipios que, ya hemos visto, son insostenibles? Ni teniendo diez mil incentivos va a pasar algo. No van a cobrar más impuestos, no sé si me dejó entender. Entonces nosotros, desde el EMSO, veníamos trabajando alternativas de distribución de recursos y habíamos hecho como quinientos ejercicios de simulación con, más o menos, 35 variables. Habíamos tomado en cuenta población, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, territorio, inversión pública, PIB regional, inversión privada, formación bruta de capital... ¡Mira!, eran 35 variables y quinientos ejercicios de simulación econométrica; están en los archivos del EMSO. Para que veas, hasta hemos hecho simulaciones con rezago; es decir, si yo invierto hoy día, eso se verá recién dentro de un año (con *lag* de uno o dos periodos, como se dice en econometría); lo hemos hecho a la inversa; por ejemplo, en el tema de territorio: mientras más grande un municipio, tiene que recibir más recursos; al revés también, por densidad de población para favorecer a las poblaciones concentradas. Después de haber hecho todos esos ejercicios, se los íbamos mostrando, uno por uno, al presidente. Entonces, él dijo: “¿qué pasa si tomamos solamente una variable: la de población?”.

¿Utilizando los datos que tenemos?

¡Claro! El presidente conocía todos los ejercicios; cada día le mostrábamos tres, cuatro ejercicios. Con él nos hemos reunido a diario durante cuatro meses. Saca la cuenta. Son 120 reuniones mínimo las que hemos tenido y había días en los que nos reuníamos hasta dos veces. Bueno. Vimos que con sólo la variable población salía una distribución de recursos muy parecida a la que tú lograbas, por ejemplo, combinando pobreza, densidad, población, inversión pública y presión tributaria. Entonces dijimos: para qué vamos a utilizar cinco variables, cuando usando una te aproximas mucho a la misma distribución. Punto. Dijimos tiene tres ventajas usar sólo población. La primera ventaja, todo el mundo la entiende; sabe qué es población por el censo. Segunda ventaja, es una variable que no se presta a manipuleo. Vimos que en México y Alemania –donde hay transferencias intergubernamentales: del nivel nacional al federal, al regional, al local–, cada año, sólo en Alemania hay como quinientos juicios en el Tribunal Constitucional y, en México, novecientos juicios, porque se cuestiona la fidelidad en la construcción de los datos. Entonces se pasan el tiempo haciendo juicios. ¡Imagínate en Bolivia! La tercera ventaja era una cosa simple, muy sencilla; resuelto el tema de coparticipación, vimos que si lo distribuíamos por población tenía las tres ventajas: es igualitario, no genera incentivos fiscales, cierto, pero permite que sea muy transparente. La otra cuestión era ver cómo hacíamos la asignación de los recursos, cómo les llegaba a sus cuentas. Nos sentamos con Mario Loayza, entonces jefe de computación de Impuestos Internos, y con él hicimos un modelito informático. Tomamos la población más chica, que era Yunguyo de Litoral, y dividimos eso entre la recaudación tributaria, y salían ocho decimales. Entonces, cero coma cero, cero, cero, ...uno. Ocho decimales permitía el modelo informático ese; hasta ahora es así. Abrimos 311 cuentas corrientes. Por lo tanto, alguien paga un peso de impuestos; eso se divide y el que menos recibe, recibe 0,00000001 bolivianos en su cuenta corriente. Esto tenía la gran ventaja de que, de esa manera, evitábamos todo el tema de corrupción. Porque, lógicamente, nadie tocaba un centavo; era automático. No hay otro sistema automático en Bolivia; en todos los demás entra la mano del hombre, y cuando entra la mano del hombre, hay nomás la tentación. Así, pues, ahí tienes un modelito informático anticorrupción. Y, fi-

nalmente, resolvimos el problema más importante: la inequidad. Había, entonces, tres países en el mundo: Nigeria, Filipinas y Bolivia, donde en lugar de que el rico le dé al pobre, el pobre le daba al rico. Con otras palabras: el impuesto de inmuebles y vehículos se coparticipaba al revés. Cuando una propiedad valía más de cien mil bolivianos, la tributación iba, 100%, a favor del municipio, pero cuando valía menos de cien mil bolivianos, era 25-75. Al municipio 25%, y 75% al TGN. Era una barbaridad, porque, por el autoevalúo, todo el mundo falseaba los datos de sus casas; todas valían menos de cien mil bolivianos. Con eso no favorecían a su municipio sino al TGN. Entonces le dijimos al presidente: usted tiene un sistema que está entre los sistemas más caducos del mundo a nivel tributario y hay que cambiar esto. Él dijo: pero, entonces el TGN va a perder plata. Fue una pelea a muerte con Hacienda. ¡Imagínate! A Hacienda le hemos sacado eso y le hemos sacado el tema de la coparticipación. La entonces ministra de Hacienda, Gaby Candia, decía lo siguiente: “nos están quitando a nosotros y están aumentando el 10% de las corporaciones a los municipios; eso me va a venir como cuenta después, pues los proyectos departamentales nos van a venir a cobrar a nosotros”. Porque, obviamente, las prefecturas se hacen cargo de lo que antes se hacían cargo las corporaciones. O sea, les quitamos la coparticipación que recibían de bienes y vehículos. Luego, porque al aumentar la coparticipación de las corporaciones a favor de los municipios, aumentaba el presupuesto que tenían que dar a las prefecturas; en ese contexto hay que entender el tema de la coparticipación. Ahora bien, te podrás imaginar que también hay otras opciones. Con esto entro a lo de la Ley del Diálogo, en la que también he participado. Cuando nos sentamos con el ex ministro Cavero para ver la fórmula de redistribución que llevamos al Diálogo, porque fue en el Diálogo que discutimos la fórmula, bueno, en realidad, el impacto era equivalente al 25% nomás, porque son solamente noventa millones de dólares anuales; no es más. Entonces tú me preguntas si eso ha cambiado mucho el modelo fiscal-financiero. Pues no. Yo creo que ha sido, más bien, un ejercicio que ha servido para probar si se podía o no se podía hacer un modelo de ese tipo. Yo te quiero recordar que, al final, quien más se peleó con la FAM fui yo. En las reuniones en el Parlamento, Mario Cossío, entonces presidente de la FAM, ya no quería hablar conmigo. Me dijo que los municipios me iban a declarar enemigo del municipalismo, porque él había descubierto que

yo estaba por enviar una carta a los alcaldes pidiéndoles su opinión sobre si estaban de acuerdo o no con la fórmula y eso porque yo veía que la FAM no estaba de acuerdo. Como fuera, lo cierto es que la FAM, justamente, porque representa más que todo a los municipios rurales y pequeños, no podía estar en contra de una fórmula que favorecía a los municipios más pequeños, que son la mayoría de sus afiliados. Yo puedo entender que Juan del Granado pegue el grito al cielo si La Paz recibe menos, pero que la FAM, por razones estrictamente políticas (porque el MNR controlaba y controla la FAM) no vea con objetividad opciones técnicas que favorecen a los más pobres y pequeños, es el colmo. La fórmula del HIPC fue eso: avanzar de la redistribución por población a la redistribución también por pobreza. Eso lo digo yo como coautor de esta política; cuando aceptamos la sugerencia del presidente de que sea sólo población, le dijimos: está bien, pero de aquí a diez años habrá que mejorar esta decisión e incorporar el tema pobreza; el presidente estuvo de acuerdo.

O sea que para vos la fórmula de la Ley del Diálogo no era nueva; ya la habían previsto.

Nosotros hemos proporcionado la información.

¿Qué piensas de la distribución por incentivos?

Yo creo que el nivel municipal no está maduro todavía para que pongamos incentivos fiscales o vayamos a incentivos fiscales de una manera diferenciada. Fijémonos, por ejemplo, en el municipio de La Paz. Si tú te pones a ver la recaudación tributaria de inmuebles y vehículos que La Paz ha hecho este año, son 140 millones de bolivianos. Eso ya está mostrando un incremento del 20%. Entonces están haciendo incrementos ellos y el problema está en que ya no es sólo un problema municipal, porque la principal condicionante para cobrar impuestos es que tengas catastro. El único municipio de Bolivia que tiene catastro es Cochabamba, y con observaciones además. Encima de eso tú tienes una institución anacrónica que se llama Instituto Nacional de Catastro que depende del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Yo siempre les he dicho que eso hay que eliminarlo de una vez. Tienen su ley y ellos dicen que son los únicos autorizados de

hacer catastro; obviamente, no lo hacen ni dejan hacer; son el perro del hortelano. Hay que pasar la competencia de catastro a los municipios y con eso vas a poder recaudar más. La Paz ha aumentado 20% a punta, nada más, de revisar uno por uno los autoaválúos; no ha aumentado el universo tributario de contribuyentes. La Paz ahora, por ejemplo, tiene un problema: la evasión de impuestos inmuebles que es de 40%; casi la mitad no paga. ¡Es una barbaridad!

Ahora me acuerdo. Tú has promovido una Ley de Catastro.

Hemos hecho un proyecto de Ley de Catastro cuando yo estaba de viceministro de Participación Popular. Era una ley donde eliminamos el Instituto Nacional de Catastro, pasábamos las competencias a los municipios y establecimos algunas normas técnicas para hacer el catastro. Mi propio ministro, Ronald MacLean, la retuvo. A mí me parece una barbaridad pero, bueno, el tema está. Si quieres dar incentivos fiscales, lo primero es dar los medios, y el mejor medio es el catastro. No hay dónde perderse. Todos los que hablan de incentivos, sin tomar en cuenta el catastro, están hablando al fósforo.

*También fuiste un entusiasta impulsor de lo que se denominó el Programa de acciones estratégicas, del Ministerio de Desarrollo Humano, que contemplaba un PAE económico y un PAE social. Todo este esfuerzo quedó, a lo sumo, como recuerdo de algunos consultores bien remunerados. ¿Nos puedes explicar en qué consistía esta iniciativa y qué fue lo que sucedió?*⁴

Bueno, el PAE surge el último año de la primera gestión de Sánchez de Lozada. Yo ya estaba fuera de la secretaría. Trabajaba como asesor de la prefectura de Santa Cruz. Yo he visto al PAE más bien desde el nivel regional. La iniciativa consistía, básicamente, en tratar de reunir la oferta gubernamental en un paquete para evitar la dispersión sectorial y que tengamos en un paquete toda la oferta para los gobiernos municipales. La idea no es mala.

4 Este tema es descrito por Galindo en su ensayo de coautoría con Fernando Medina, "Descentralización fiscal financiera en Bolivia", en República de Bolivia: *El pulso de la democracia*, Nueva Sociedad, 1997, pp. 131-170, en especial pp. 165-166.

¿Los criterios de elegibilidad del FPS son parecidos a eso?

Sí. Los fondos han retomado después el tema del PAE. Hoy en día, el PAE se ha convertido en una traba para los gobiernos municipales. Es absurdo, pero es así. Pienso lo siguiente. Ese tema no lo vas a resolver mientras no resuelvas el tema de la descentralización administrativa a nivel sectorial, porque, lógicamente, por mucho PAE que hagas, aparece salud en el municipio con sus programas; educación también; nadie coordinada. Por tanto, mientras no resuelvas el tema de descentralización administrativa a nivel prefectural que impida que los sectores puedan bajar directamente al municipio, vamos a seguir perdiendo el tiempo. Hoy en día es increíble el centralismo que ejercen los sectores. Yo puedo aceptar que la descentralización haya sido tan centralista en la política de participación popular en el periodo de Carlos Hugo Molina; estábamos arrancando, pero después, con el viceministro Barriga, el viceministro Galindo, el viceministro Villarroel, el viceministro Iván Arias, la viceministra Marianela Zevallos, el viceministro Diego Ayo, el ministro Paredes, el viceministro Álvarez Plata, el viceministro Rubén Ardaya, el viceministro Aldo Quaglini y ahora el ministro Roberto Barbery. Francamente, una docena de tipos que han seguido siendo centralistas y me incluyo como autocrítica. ¡Cómo vamos a seguir pues manejando los programas así! Como justificación puedo decir que he tenido presiones políticas; tú también, me imagino. Pero eso es nada más que una justificación. Había nomás que entrar con más fuerza y, de entrada, decir: señores PAP-Holanda, no quiero un solo consultor pagado por el PAP-Holanda en La Paz, todos tienen que estar en los municipios. No quiero un solo consultor pagado por DANIDA en La Paz, tienen que estar en los municipios o prefecturas. El PDCR, ¿qué hace con oficinas aquí en La Paz? Nada, señores. Tienen que tener oficinas en las prefecturas y de ahí en los municipios. Si hubiésemos entrado así, eso sería otra cosa. Pero yo te digo, viceministro que entra lo primero que hace es robarle plata a los municipios de los proyectos de cooperación; el problema es que además estamos prisioneros de la cooperación. La cooperación es un problema. Yo me he quedado admirado, por ejemplo, cómo la GTZ hace unos trabajos que sólo ellos saben que están haciendo; nadie más sabe, ni el ministro ni el viceministro se enteran. Veamos el PADEP. Tiene diez componentes que no se aclaran entre sí, para empezar; se re-

únen una vez a la semana para coordinar entre ellos; y con el sector público, si te he visto no me acuerdo, y punto. Entonces hacen intervenciones en regiones, en prefecturas y en municipios; se entera sólo el prefecto o el alcalde donde están trabajando, y eso, de pasada, porque le informan el día que están yendo con sus informes bajo el brazo. Pregúntales tú a los prefectos qué han trabajado con ellos, casi ni saben, porque no ven resultados. ¡Es una barbaridad! Es una barbaridad que en Bolivia no tengamos una política de cooperación internacional, porque, obviamente, estamos todos en tren de mendigar migajas y a caballo regalado no le miras los dientes. Una posibilidad que teníamos de haber hecho algo de política diferente era cuando, en mi gestión, iniciamos las negociaciones para el tema del programa de descentralización, del PSAC. Entonces yo recuerdo que ahí, de lo que se trataba, era que los temas los poníamos nosotros. Bien; pero luego, nosotros mismos hemos utilizado el PSAC, con anuencia de la cooperación, para pagar salarios. El resultado final de eso es que el PSAC casi sólo ha servido para pagar sueldos. La última evaluación que ha hecho un equipo coordinado por Carlos Toranzo no dirá que el PSAC ha sido un fracaso pero sí que ha sido un tiro al aire.

Pero filosóficamente estaba bien.

No. El problema es que el PSAC no tenía la capacidad de resistir la presión política. Han pagado sueldos de funcionarios públicos, han desviado fondos en los momentos de crisis que hemos tenido últimamente; al final se ha contratado una cantidad de consultores impresionante, todo en La Paz. En Ordenamiento Territorial me encontré con ochenta consultores, todos en La Paz. Cuando yo llegué a viceministro de planificación dije: “señores, no voy a firmar ni un solo contrato si, por lo menos, la mitad no está en las prefecturas”. Sólo al ver que yo no iba a firmar los contratos, recién han dado curso a que se contrate cartógrafos, abogados, sociólogos, etc., para hacer el ordenamiento territorial en las prefecturas; tres por prefectura, 27 tipos; pero no querían ir a los departamentos. Imagínate, si yo, viceministro, tengo que pelearme con mis subordinados para que se descentralicen al interior; es que realmente aquí el centralismo llega al absurdo. Está en la mente de la gente. Yo desconfío muchísimo de paceños que quieren hacer descentralización.

También abarcaste otros ámbitos en tu análisis. Recuerdo, en particular, tu exposición sobre el comité de vigilancia en Bolivia. Afirmabas, creo que con absoluta razón, que no sería necesario contar con este instrumento si tuviésemos un concejo municipal auténticamente representativo.⁵ Sin embargo, también el concejo es una instancia, en no pocos casos, de intercambios prebendales y lealtades clientelares. ¿Qué crees que falló? ¿Cómo lo resolvemos?

El problema es que ahí requieres de una modificación constitucional. Yo sigo recordando que el comité de vigilancia fue un invento del expresidente Sánchez de Lozada, que lo sacó de la experiencia cooperativa y, en las cooperativas, el consejo de vigilancia es un órgano de control de los socios. Pero no puede haber, pues, comité de vigilancia en un territorio. En un territorio tiene que haber órganos de control social. Estás hablando de un gobierno municipal; por lo tanto, el comité de vigilancia tiene que desaparecer. La segunda cosa, no puedes tener el control del control. No puede ser que el concejo municipal, que tiene que hacer la fiscalización, a su vez sea chequeado por el control social. El control social es control y, en Bolivia, lo que hemos hecho mucho es confundir control con fiscalización. El problema para mí es que lo único que hace el control social es quejarse; es una especie de defensoría del ciudadano pero, lógicamente, aquí se trastocan los roles y lo que sucede es que el comité de vigilancia termina siendo el que hace la fiscalización; lo que tiene que hacerse es, básicamente, encontrar un mecanismo que permita que el comité de vigilancia, si se mantiene, sea como el mecanismo de control que tenemos a nivel departamental y nacional. Tengo gran esperanza en que con los concejales electos, de acuerdo a la reforma constitucional que viene: ya vas a poder ser candidato a concejal sin partido, cambie cualitativamente la composición de los concejos y permita que hagan un rol fiscalizador más determinante.

Sin embargo, nos comentas que valdría la pena hacer desaparecer el comité de vigilancia. ¡Nueva contradicción! Como viceministro del área has elaborado el decreto del Fondo de Control Social que otorga recursos económicos a los comités de

5 Mario Galindo: "Contradicciones que la participación popular intenta resolver", en Mario Arrieta et al., *Participación Popular y desarrollo rural*, Colección de Debate de Políticas Agropecuarias, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural, La Paz, 1995, p. 49.

vigilancia; asimismo, has procurado impulsar la conformación de los denominados concejos de desarrollo productivo, económico y social, dependientes del comité.

No. Valga la aclaración. Lo que hicimos fue el decreto reglamentario del Fondo de Control Social, que ya estaba en la Ley de Municipalidades. Yo no lo establecí; cumplí la ley; a pesar de que yo, personalmente, nunca estuve de acuerdo; primera cosa. ¿Cómo les vas a dar plata a los tipos que tienen que controlar? Eso tiene que ser trabajo voluntario. Segundo tema, las federaciones departamentales y la Confederación Nacional de Juntas Vecinales. Las juntas de vecinos son locales por concepto básico. Si son juntas de vecinos tienen que ser locales. Lo máximo que puede haber es una federación municipal de junta de vecinos, pero no una departamental y menos una nacional. Es un absurdo, es un despropósito, es un error conceptual. Tercera cosa, los CODEPES, ligados al comité de vigilancia. Como era un tema de desarrollo económico local, dijimos: abramos el abanico, algunos que dependan del comité de vigilancia, otros que dependan de la mancomunidad, como los CODELES, los consejos de desarrollo local, y así se hizo. Yo di luz verde. El problema es que, después, no se ha evaluado los resultados. Pienso que el gran error que cometió la mesa económica del anterior, y lo está profundizando este Diálogo, es que nos hemos metido en la dinámica de las cadenas productivas que, conceptualmente, incluyen el tema de la competitividad: si no eres competitivo mueres. Pero resulta que, en Bolivia, hay una serie de cadenas productivas que no tienen la finalidad de buscar excedente económico, pero que sí son sostenibles y dan al tejido social mucha fuerza; por ejemplo, en el altiplano, la papa; en el llano, el arroz; en el valle, el trigo; son cultivos que no te dan excedente, por el tipo de tierras que tenemos. Mi debate era que yo decía: muy bien lo productivo, pero sin mercado no vamos a salir de la pobreza; a eso le llamé municipio competitivo.

Vamos a llegar a eso. No quiero que ahora ahondes mucho sobre desarrollo económico, porque te tengo una pregunta específica sobre eso. Más bien te pregunto lo siguiente. En un texto⁶ precioso, señalabas de manera didáctica la existencia de algunas contradicciones: lo funcional versus lo territorial, la democracia

6 *Ibid.*, pp. 45-68.

representativa versus la participativa, lo urbano versus lo rural, lo sectorial versus lo integral, la demanda social versus la oferta política. ¿Cómo se han desarrollado estas contradicciones? ¿Se han ido resolviendo o agudizando?

Mira, vamos a ir una por una. En su carta de renuncia, Sánchez de Lozada dice: “yo me voy muy apenado, muy preocupado, porque los actores corporativos han vuelto a tomar fuerza en Bolivia”. Después de diez años de participación popular, lo que podemos decir es que lo funcional le ha ganado a lo territorial. Ahí está el Mallku, ahí está Evo Morales. Vamos a la segunda contradicción: democracia representativa versus democracia participativa. La reforma constitucional y la Asamblea Constituyente que se vienen son justamente para resolver eso. La gente ya no quiere ser representada solamente por los partidos políticos; quiere tener una participación más directa en la resolución democrática de sus intereses.

¿Significa el fracaso de la democracia representativa?

No. Significa, y en eso coincido con René Antonio Mayorga, que los partidos van a buscar el modo de acomodarse a la nueva forma de democracia participativa. No me parece mal. La democracia representativa va a tener que cambiar.

Sectorial versus integral.

Tiene que ver con lo del PAE. Es decir, no puedes seguir permitiendo que los sectores bajen verticalmente desde el nivel nacional hasta el nivel local, inclusive al nivel comunitario. Cuando estuve de viceministro de Vivienda, me encontré, aunque tú no lo creas, con un programa de chagas que bajaba hasta la comunidad; qué digo, hasta las casas: les blanqueaban las paredes con cal. Obviamente, no tenían diálogo con el programa de chagas del Ministerio de Salud. ¡Qué tal!

O sea, dentro del sector igual hay fraccionamiento.

Ni siquiera logran la integralidad dentro del sector, sino que hay temas manejados fuera del sector también. Entonces eso te muestra clara-

mente la crisis del modelo. Hay que encontrar un mecanismo de resolución de estos impasses, y ese mecanismo es la descentralización político-administrativa. No queda otra alternativa.

Lo urbano versus lo rural.

Hemos dicho claramente que lo urbano ha derrotado a lo rural; que no hemos podido detener la migración rural y yo creo que, además, no está mal. Pero lo que hay que hacer es encontrar algún mecanismo que nos permita que no tengamos una migración que después se convierta en bolsones de pobreza urbana y, por tanto, en presión social, en presión política.

Ése es un punto de la pregunta. El otro es, dentro de los mismos municipios, la contradicción entre lo urbano y lo rural.

Esa contradicción creo que ya ha sido resuelta en los municipios rurales, por una razón: las relaciones de compadrazgo. Hay miles de estudios sociológicos y antropológicos que te muestran que los que viven en el pueblo son los comerciantes, los transportistas y los que les rescatan la producción a los campesinos. Los campesinos tienen una relación con los pueblerinos a través del compadrazgo; la prueba está en los presteríos y todo esto.

O sea, ¿eso no se ha modificado con la LPP?

No, más bien eso se ha corroborado.

Demanda política versus demanda social.

Diría lo siguiente: el PAE no funcionó. Se le cambió de nombre: oferta estratégica, tampoco funcionó. Los gobiernos municipales dicen: "si éste es el menú que nos ofrece el gobierno nacional, pero no hay ningún tipo de incentivos para que yo pueda acceder a las cosas que me están ofreciendo, entonces yo prefiero tener mis propias prioridades". Ésta es la situación. Entonces tienes que entrar a resolver el tema de la planificación.

Mientras no tengas un correlato entre PDDI, PDMs, PDDs y PGDES, eso no funciona. Eso se resuelve en el ámbito del SISPLAN, del sistema de planificación.

Pero volvemos a las soluciones muy técnicas.

Es que las cosas de gestión se resuelven sobre la base de instrumentos técnicos de planificación. La participación de la ciudadanía, en la planificación, ayuda aun más a que se resuelva ese tipo de contradicciones entre la oferta nacional y la demanda local.

Pero, Mario, tú sabes que hay temas que son de solución política, antes que técnica. Te digo esto porque te he escuchado alguna explicación que me parece muy lúcida, técnicamente, pero un tanto complicada: que PDDI con PDM y éste con PDDs y éstos con PGDES: muy lineal y muy bonito; pero eso, en los hechos, es letra muerta.

No, no, no. Yo no puedo hacer política sin estar acompañado de instrumentos técnicos, definitivamente. Considero que, en Bolivia, siempre hemos dado soluciones muy políticas y las soluciones muy políticas terminan teniendo patas cortas; es decir, no aguantan mucho tiempo, y la mejor prueba es el actual gobierno: Carlos Mesa está jugando básicamente a la política, o sea, discurso político, tema marítimo, me entiendes. Pero si no tiene respaldo técnico, no va a llegar lejos.

¿Estás diciendo que Carlos Mesa no tiene un buen equipo técnico?

No. Quiero decir que tiene insuficiente equipo. Eso provoca las reacciones que ya estás viendo. El Mallku ya ha dicho que le va a iniciar los bloqueos, etcétera. La regla es: política más técnica.

Ya. Esto me da pie a la siguiente pregunta que va, justamente, a lo técnico. Resulta útil tu reflexión evaluativa de la descentralización municipal en un trabajo que realizaste para la Fundación Milenio. Nos comentas, por ejemplo, que el centralismo adquiere nuevos rostros en el ámbito municipal, ya sea con la implementación de sistemas complejos como el sistema de contabilidad SINCOM o

las mismas normas SAFCO, afines a contextos institucionales más urbanos,⁷ con las evidentes consecuencias en el manejo de la cosa pública y en el desarrollo económico local.⁸ ¿Podrías explicarnos más ampliamente este aspecto? Porque aquí, obviamente, eres muy duro con lo técnico.

No soy duro con lo técnico; soy duro con el centralismo. Creo que el centralismo ha diseñado un montón de instrumentos técnicos que han terminado aprisionándonos. No podemos seguir, en el nivel local, con los sistemas SAFCO. Por lo menos, de los siete sistemas, hay cinco que hay que rediseñarlos para el nivel local: el sistema de presupuestos, el sistema de programación de operaciones. ¿Cómo voy a hacer planificación participativa si tengo un sistema de programación operaciones donde yo tengo que priorizar el POA hecho por el gobierno municipal y no por el gobierno municipal con la población? Entonces programación de operaciones hay que cambiar; presupuestos, que es la consecuencia de eso, también hay que cambiar; hay que cambiar el sistema de administración de personal, porque cambia alcalde, cambia la gente; hemos gastado un montón de plata en capacitación de gente que después ya no está. Tienes que cambiar el sistema de contabilidad porque, evidentemente, es donde más se ha avanzado; hemos hecho el SINCOM, el SICOPRE, etc.; pero hay que ponerlo en línea con los otros sistemas. Finalmente, el sistema de administración de bienes y servicios, que también ha cambiado bastante, y yo diría que hemos tenido un gran avance en el gobierno de Tuto Quiroga cuando hicimos el decreto este que nos ha permitido las compras menores de las alcaldías, que los municipios rurales no tienen la obligación de sacar en periódico; pueden sacar por radio, en fin. Además el de control gubernamental. El problema es que tal como está ahora el estado del control gubernamental, no sirve de nada. ¿Cuántos alcaldes han caído presos por estas cuestiones? Ni uno. Yo he sido parte civil de los cinco primeros alcaldes que han entrado presos. Lo que te puedo decir es que, en todos los

7 Galindo, Mario, "La participación popular y la descentralización administrativa", en Fundación Milenio, *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998.

8 Este último aspecto lo desarrolla en un texto publicado por la Unidad de Análisis e Investigación del VPPFM: "Control externo de la Contraloría General de la República a gobiernos municipales", Cuadernillo de Investigación N° 12, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2000.

casos, hemos hecho los juicios sobre la base de auditorías externas, porque, obviamente, los resultados vía control gubernamental no habían, no decían nada, no tenían ningún problema esos alcaldes. Además hay otro grave problema: el sistema de control gubernamental está divorciado del sistema de control social: el comité de vigilancia se queja al Senado, el Senado congela las cuentas, luego la alcaldía tiene que resolver sus problemas. Una vez que los resuelve le descongelan, pero ya hemos visto que eso es un calvario; menos mal que gracias al impulso de la senadora Erica Brockmann se ha logrado sacar de la famosa ley un artículo que permita que sea más rápido el trámite de descongelamiento; entonces el asunto vuelve al municipio y el municipio le informa al control social; pero, de eso, la contraloría ni se enteró. Por su parte, la contraloría recibe los informes contables, presupuestarios y balances de los gobiernos municipales; si encuentra algún problema les hace recomendaciones; si no le hacen caso, inicia un proceso a través de los juicios coactivos fiscales y punto; ahí muere en el sistema judicial. Pero alguna queja del control social a la contraloría, no hay; no hay porque, además, no es ése el procedimiento. Entonces hay que encontrar un mecanismo que conecte el control social con el control gubernamental. En todos los países del mundo el control social está conectado con el control gubernamental.

O sea, ¿es otra muestra de centralismo?

Por supuesto. Recordando el libro de Javier Medina, *Manifiesto municipalista*, donde se refiere al “corralito del piso 19”, tiene razón, porque es ahí, en Hacienda, desde donde se maneja todo. El asunto es que la gente de Hacienda no va a perder poder; además, es gente que tiene una gran ventaja sobre la de cualquier otro ministerio: es gente de carrera. Pueden cambiar ministros, viceministros pero nunca cambian los directores y los técnicos y eso es buenísimo, pero les da un poder inconmensurable. Lo malo es que la norma que esta gente maneja es una norma tan centralista que le da un poder increíble; el director de presupuestos, a veces, tiene más poder que el viceministro. Entonces, ¿cuáles son las nuevas caras que asume el centralismo? Primero, la gente de Hacienda; segundo, la gente de los fondos; tercero, la gente de los ministerios sectoriales que tienen programas hasta el nivel local; éstos son: salud, educación, agricultura,

desarrollo rural, caminos, electrificación rural y, finalmente, las superintendencias que son tan centralistas como todas las demás dependencias estatales.

En otro texto tuyo, muy teórico por cierto, te explayas en lo que hoy conocemos como desarrollo económico local.⁹ Si bien es un texto, en cierto modo, pionero en el tema, carece de respaldo empírico; se hace difícil distinguir tu percepción, por decirlo de algún modo, de lo que significa el desarrollo económico municipal propiamente dicho y cómo es que debemos encararlo.

Bueno. Se me pidió escribir un texto teórico sobre desarrollo económico local. Entonces revisé la bibliografía tanto nacional como internacional; así, pues, lo que he hecho es revisar y discriminar las distintas cosas que se estaban manejando: municipio productivo, municipio competitivo, desarrollo económico local, desarrollo rural, etc. Por tanto, lo empírico estaba fuera del estudio, por diseño. Ahora, sí podríamos intentar hacerlo. Hemos hecho algunos avances en esa dirección en el viceministerio. Por ejemplo, hay estudios de caso sobre la experiencia de Rurrenabaque para el tema de etnoecoturismo, la experiencia de Caranavi para el tema del café, la experiencia de la Chiquitania, del norte Chuquisaca, de Mizque, la experiencia de los valles de Concepción en Tarija, la mancomunidad de Los Héroe de la Independencia, la mancomunidad del río Caine, etc. Lo que hemos visto de todos esos estudios, que yo he dirigido, es que el tema de desarrollo económico local es un tema con el cual se hace mucha bulla pero hay pocas nueces. Es decir, tú vas a Rurrenabaque, por ejemplo, y si bien es cierto que antes había un hotelito y hoy en día encuentras 47 hostales, tres hoteles de cinco estrellas, en fin, lo cierto es que los beneficios para la población local son muy pocos, porque la gente que ha hecho esa inversión ha venido de afuera; claro que el hotel compra a los productores locales la producción de yuca, de carne, qué se yo; pero que tú veas a la población local involucrada en el tema del etnoecoturismo, no. Dos o tres serán guías que entran a hacer un recorrido por la selva. En Caranavi pasa lo mismo. Hasta ahora no podemos dar el salto al tipo de café de más alta calidad que se requiere para la exportación. En la Chiquitania, que es

9 Galindo, Mario, *Municipio productivo. Conceptos y políticas*, La Paz, GTZ, 1999.

la mancomunidad que más ruido hace, tenemos a Maldonado, su eterno gerente, que hace años sigue tocando la puerta del viceministerio pidiendo que le paguemos su sueldo con recursos de la cooperación. Yo digo, si una mancomunidad productiva no tiene para pagarle a su gerente, es que la cosa no anda. Ahí lo dejo.

En el futuro, ¿cómo fortaleceríamos esto? Porque, ¿es el futuro de la participación popular?

Yo diría que es el tema para los próximos diez años. Pienso que el problema ha sido el siguiente: empezamos la participación popular y el énfasis fue básicamente educación, salud, deportes, cultura; todo el tema social. A medio camino, hemos intentado meter el tema económico: en 1998; obviamente, le hemos aumentado una carguita al gobierno municipal. Ahora, también hay que decir que los gobiernos municipales se han dado cuenta de que el tema es importante, pero no tienen posibilidades. Los ARCO, acuerdos de responsabilidad compartida, y el apoyo que se ha dado con el programa "Jóvenes contra la pobreza" han mostrado ser políticas absolutamente ineficientes. No hay fortaleza institucional que permita que todas esas políticas sean absorbidas y se traduzcan en mayor inversión local, mayor empleo local. Entonces el resultado es que tú ves que no puedes trabajar desarrollo económico local divorciado del país. Si tú tienes una política macroeconómica que está privilegiando cadenas productivas para la exportación, si tú tienes una política macroeconómica que está privilegiando la apertura de mercados, si tienes una política macroeconómica que es sumamente dura en lo tributario para el productor nacional, si tienes una política macroeconómica que no controla tasas de interés; por lo tanto, la banca y las microfinancieras hacen préstamos y créditos y después tienen inmovilizados mil millones de dólares porque ya nadie puede prestarse más, porque los que se prestaron no pueden pagar, entonces tienes un sistema financiero perverso; tienes un sistema tributario perverso; tienes un sistema comercial perverso. Entonces, ¿cómo quieres hacer desarrollo económico local? Es un absurdo. Por tanto, o cambiamos la política neoliberal y entramos a una política un poco más proteccionista, un poco más nekeynesiana, que creo que es lo que corresponde, y recién entonces podrás plantearte desarrollo económico local. Lo

otro es, francamente, hablar por hablar. Ahora, ¿cuál va a ser el vehículo fiscal financiero para el desarrollo económico local? Supuestamente las microfinancieras. Cuando fui viceministro de Microempresas, hemos hecho un estudio que demostraba lo siguiente: cuando ingresan las microfinancieras a apoyar a los microempresarios en el ámbito urbano y rural, primero: no aumenta la producción; segundo: no hay más empleo; tercero: no se produce un cambio, una mejora tecnológica, siguen con sus máquinas viejas, y, cuarto: para lo único que le sirve la plata al microempresario (por los tipos de interés y las condiciones en que prestan) es para bicicletear en la compra de materia prima. Obviamente, eso tiene patas cortas también. Porque tú puedes agarrar plata, te prestas, con eso compras materia prima, produces, vendes, pagas a la microfinanciera; pero como te ha cobrado interés, entonces tu utilidad es menor, menor, cada vez menor, hasta que llega un momento en el que estás trabajando sólo para el microfinanciero. Eso lo ha demostrado Comboni en ese estudio. Ni siquiera lo digo yo; Comboni, un neoliberal. Yo le comenté esto al licenciado Romero, de Bancosol, y me dijo: “mandame, a ver, ese documento; no estoy tan seguro que sea así”. Cuando lo leyó, me dijo: “me has dejado pasmado, porque realmente llega a tal nivel de detalle que tiene que ser cierto”. Obviamente es triste. Yo este tema lo he discutido eternamente con mi ya finado amigo Walter Milligan que siempre ha estado metido en el tema del financiamiento a nivel rural. Me decía: “la única forma de que se pueda lograr recursos para el desarrollo económico local es cuando financias a producciones que tienen orientación a la exportación u orientación al mercado, no hay más; si no, mejor no te metas a prestarte plata”. Lo decía tan crudamente que me di cuenta de que realmente así tiene que ser; lo decía, nada menos, uno que está administrando el principal programa de crédito rural. Otro caso: el Chingo Baldivia que dirige Procrédito. Él dice que ellos financian hasta el 70%. El 30% lo pone el productor local y se asocian. No te prestan ni te cobran intereses, sino comparten utilidades. Ésta puede ser una modalidad más interesante, porque te acompañan siete años y, cada año, van recuperando el 10% del capital que han puesto en el negocio y terminas a los siete años con el productor local dueño del 100% de todo y Procrédito ha recuperado su plata. Esa experiencia es la mejor; el problema: que es una experiencia que se ha hecho en diez o veinte casos, nada más.

O sea, con el mero crédito no pasa nada.

No pasa nada. ¿Y quién te dio la pauta de eso? Un programa en los años setenta que hizo el Banco Central de Bolivia, que dirigía Dante Pino. El programa, en lugar de darle la plata al productor: en ese caso los paperos de Betanzos, todas las pampas de Lequezana, lo que hacía era comprar semillas, tractores, asistencia técnica, o sea, todo lo que hemos criticado que no hacía la reforma agraria: dio tierras pero no mecanización, ni asistencia técnica. Hoy en día, la papa de Lequezana se exporta; al lado de la casa de cada campesino está su tractor, su camioncito; sus hijos están en la universidad. Eso es desarrollo económico local. Hay dos experiencias que hemos hecho con ONUDI, en la mancomunidad Héroes de la Independencia y en la mancomunidad del río Caine. En la del río Caine se ha triplicado la producción de papa y en la de Héroes de la Independencia se ha duplicado la producción de uva, poniendo un agrónomo. Los gobiernos municipales se han acuotado para comprarle una camionetita y el financiamiento de ONUDI se gastaba en semilla mejorada, en fertilizantes, etc. Con eso se ha triplicado y duplicado la producción. ¿Cuál es el problema en el “municipio productivo”? Que no es competitivo, porque las triplicadas de producción que puedan hacer no tienen mercado; se pudre la producción.

Me da pena tenerte que cortar. Una pregunta obligada y un poco dura. Tu viste éxito como analista, pero ¿falló el gestor? Pues descollan tus trabajos académicos, pero no sucede lo mismo con tu gestión como viceministro, que pasó casi desapercibida en la historia del municipalismo. ¿Cuáles son los aspectos que rescatas de tu gestión? Y, lo principal: ¿qué debiste hacer y qué se debe hacer hoy en día? ¿Cuáles son las prioridades, hoy, para los siguientes diez años?

Yo te agradezco esa pregunta porque me da pie para decir algunas cosas. Siempre he sostenido que la participación popular ha tenido tres etapas. Una primera etapa de arranque, 1994-1997; una segunda etapa de institucionalización, entendida como la generación de normas, y la tercera etapa en la que se está planteando la profundización, o sea, que ya se está cuestionando inclusive el modelo de descentralización del país. A mí me ha tocado estar básicamente de gestor en el periodo de institucionalización; es decir, en mi gestión es cuando más decretos se han aprobado,

decretos sobre mancomunidades, decretos sobre el fondo de control social, sobre planificación participativa en municipios, urbanos, rurales, zonas de metropolización. Todas esas normas las hemos sacado en mi gestión, o sea, yo he hecho el trabajo de institucionalización que es un trabajo en donde no puedes descuidarte porque es un trabajo de burócrata. Y alguien tenía que hacerlo, porque si dejas todo eso, pierdes institucionalidad. Yo sé que en mi gestión no he hecho ninguna política que sea de show. Había que cumplir una tarea que era dejar sentadas las normas, los instrumentos y los mecanismos. Me tocó hacerlo a mí; perfecto, lo he hecho, ahí está. Ahora, evidentemente, hay momentos en que te toca hacer gestión de una manera, y en otro momento, de otra manera. En cualquier caso, el proceso de municipalización ya está institucionalizado, pero también hay que decir que ya está agotado. Ya no puedes ir más por ese camino.

Pero para el futuro, ¿cuáles son tus tres prioridades?

La primera prioridad es que avancemos en modificar el sistema de descentralización del país, porque sino el nivel municipal está perjudicado, porque el nivel departamental sigue ligado al centralismo. La segunda prioridad es trabajar esto del desarrollo económico local, pero eso implica un trabajo también en el nivel nacional en lo que atañe a la modificación de las políticas macroeconómicas. Y la tercera prioridad es hacer un cambio total de sistemas, de sistemas de organización financiera y control gubernamental, SAFCO, los sistemas regulatorios, descentralizados; es decir, no podemos seguir teniendo una institucionalidad centralista en el nivel nacional y una institucionalidad municipal que no tienen ninguna ligazón.

¿Hacia donde iría la descentralización?

Yo diría que hasta las autonomías. Ya no basta, ahora, hacer solamente elección de prefecto, tienes que normar en el nivel departamental, no hay otra forma. La diferencia entre descentralización político administrativa y autonomías es, justamente, la cualidad normativa que tiene la autonomía. En el referéndum de 1931, el 70% de la población votó a favor de la descentralización político-administrativa; pero el artículo 16 decía que “ningún departamento podrá normar sobre tributos o sobre ventajas económi-

cas respecto de otros departamentos". Entonces con esa condición, que es una condición clave, en los hechos no se avanzó nada.

Ya. Pero tú siempre has hablado que las autonomías pueden fraccionar el país; y ahora, sin autonomías, el país está bastante fraccionado. ¿Cómo es eso?

Pero el problema es que, entre otras cosas, está fraccionado justamente por no resolver este tema. Yo lo que digo es: éste es un momento donde el único tema que une a los bolivianos es el tema del mar; pero está visto que, obviamente, es un tema sin solución. Ahora, ¿cuál es el otro tema, no que une, pero que, por lo menos, va a organizar a los bolivianos? Es el tema de la descentralización. Si tú te pones a pensar, tienen razón los del Comité Cívico pro Santa Cruz, porque dicen que nosotros apoyamos al Mallku que está pidiendo la república del Tawantinsuyu y ésa es su autonomía.

Ya que hablamos del Mallku y considerando tu último artículo en el que tocas el tema de lo indígena en el ámbito de lo municipal, ¿no crees que es otra de las prioridades?, ¿cómo estás encarando esto?¹⁰ Porque tú has hablado principalmente sobre planificación.

Así como estoy planteando el tema de las autonomías, estoy planteando también la creación o la aplicación de un municipio indígena. En Bolivia, en este momento, legalmente sólo hay cinco municipios indígenas, o sea, creados por ley como municipio indígena. Yo te puedo asegurar que el municipio indígena nos puede resolver muchos problemas.

Pero, ¿cuáles? Legalmente hay tres o cuatro; que tengan condición indígena es otra cosa.

Los cinco municipios indígenas son: San Antonio de Lomerío, Jesús de Machaca, Andrés de Machaca, Urubichá y Coroma.

10 Mario Galindo, "Municipio indígena. Análisis político de la profundización de la descentralización en un Estado multicultural", en Javier Medina (ed.), Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural, La Paz, Ministerio de Participación Popular / Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, 2004, pp. 103-120.

¿Tú consideras eso un municipio indígena? Son igual que cualquier otro municipio, pero con población indígena.

Lo que pasa es que están haciendo uso del artículo quinto de la Ley del Diálogo que habla de municipios culturalmente homogéneos o municipio indígena. Ellos se han apoyado en ese artículo de la ley. Entonces yo diría que todavía es una creación muy formal; en eso coincido contigo. ¿Cuándo ayuda un municipio indígena? En el momento en que logremos que estos municipios apliquen normas SAFCO o normas de organización y control gubernamental compatibles con sus “usos y costumbres”, y eso es muy complicado. Te pongo un ejemplo. Hace algunos años ya fuimos a visitar a Bonifacio Barrientos, el capitán grande de la etnia guaraní. Nos encontramos con que él había construido, en siete comunidades, casas para él, con la plata de coparticipación tributaria que le correspondía al distrito municipal indígena del Alto y Bajo Izozog; así pues, la invirtió en sus casas y en cosas para sus mujeres. Entonces le dijimos: “oye, Boni, no puedes gastar plata pública en bienes privados”. Nos contestó: “no son privados. Yo cuando voy a esas comunidades, yo ahí vivo y recibo a la gente, ahí celebro matrimonios, ahí resuelvo los conflictos de tierras; y cuando vienen y me visitan, ¿quién cocina para la gente que viene de la comunidad a visitarme? mi mujer. Mi mujer los atiende, tiene que estar bien vestida. Entonces los alimentos, los vestidos que le compro a mi mujer con plata pública son porque la gente viene, me visita y, obviamente, ella tiene que tratarlos bien. Entonces es público, pues”. Bueno, visto de esa manera, lógicamente, es una complicación. Pero hay un distrito municipal indígena que ha avanzado mucho en este tema y es el de Rackaypampa, un distrito indígena de Mizque. Ellos han sacado ya su reglamento, donde está todo el tema presupuestario, de planificación de operaciones y de control gubernamental, compatibilizado con sus usos y costumbres.

Ése es un texto de Pablo Regalsky donde te demuestra, efectivamente, que ese distrito indígena funciona.

Sí, señor. Es un caso extraordinario y muy interesante que demuestra que se puede avanzar en esa dirección.

O sea, el municipio indígena ¿es funcional todavía?

Hay que avanzar al municipio indígena. Yo creo que los ayllus tienen que volverse municipio indígena.

¿Cuál es la diferencia?

La diferencia del municipio indígena está en lo siguiente: en que has compatibilizado las normas “k’aras”, o sea las normas del poder central, con los “usos y costumbres” de los ayllus. En el momento en que has hecho esa compatibilización y está funcionando, entonces has logrado conciliar el criterio de un gobierno local con un gobierno nacional.

Suena bonito como discurso. ¿Qué sería compatibilizar “usos y costumbres” con “normas k’aras”?

Por ejemplo, que haya obligatoriedad de que las rendiciones de cuentas se las haga a las asambleas de amautas y eso vaya a la contraloría; o sea, que no haya una cuenta que va a la contraloría y otra que va a los amautas; es la misma.

La última. ¿A dónde nos dirigimos hoy en día? ¿Qué es octubre 2003? ¿Qué es la Asamblea Constituyente? Y, bueno, finalmente, ¿cómo te imaginas el país de aquí a diez años?

Nos dirigimos a un momento en que el país tiene que cambiar. No hay muchas opciones que podamos continuar tal como estamos y eso implica que el sistema de partidos tiene que cambiar; hay que encontrar mecanismos de participación ciudadana más directa. Creo que la Asamblea Constituyente va a jugar ese rol. Hay que entrar a una descentralización, al menos política, si no a autonomías. Ya no puedes tener prefectos a dedo. Hay que desmonopolizar la elección de concejales; hay que elegir directamente alcalde y no sólo concejales; hay que encontrar algún tipo de mecanismo que una control social con control gubernamental; hay que buscar un proceso para compatibilizar políticas públicas sin necesidad de que éstas sean una prerrogativa solamente del Ejecutivo, sino que también la

población pueda opinar. No estoy de acuerdo que el diálogo o los diálogos sean el mecanismo de consulta. Creo que hay que fortalecer el SISPLAN. Haciendo una planificación participativa ligada al presupuesto plurianual, vas a encontrar un mejor escenario para poder, justamente, consultar con la población estas políticas públicas. Los “diálogos” son mucho show y pocas nueces y ya están completamente ligados a los pequeño productores, a los microempresarios; entonces, obviamente, la empresa privada se siente marginada y tiene toda la razón. Entonces hay que encontrar un mecanismo para quienes no son microempresarios, sino empresarios grandes o, finalmente, que no son empresarios, como los colegios profesionales, etc. Lo más importante, me parece, es que el país funcional, el país corporativo, no debería imponerse. De alguna manera, debería buscarse el empate histórico territorial.

En diez años, ¿cómo te lo imaginas? ¿Seguimos siendo Bolivia?

Seguimos siendo Bolivia, uno. Dos, creo que se van abrir muchos más mercados con el ALCA “light” que se está planteando. Tres, creo que vamos a tener que cambiar nuestra política neoliberal por una política más proteccionista, neokeynesiana. Cuatro, considero que podremos hacer una evaluación de cómo el nivel meso está respondiendo a las demandas del nivel local. Cinco, hay que ver qué nuevas formas asume el sistema de partidos para mantener la democracia representativa. Y, finalmente, seis: creo que, siendo optimista, podríamos tener un país con algún tipo de ingresos adicionales. En Bolivia hemos tenido ciclos económicos. Hemos tenido un ciclo importante a fines del siglo XIX con la goma y la castaña. Antes, a mediados del siglo XIX, con la plata. Después, en los años 40 y 50, con el estaño. En los años 70 con el petróleo. Los economistas, que creemos en los ciclos, pensamos que viene un ciclo de subida y es el ciclo del gas. A ver, si hacemos lo que piden Evo y el Mallku: hacer uso del gas para lograr petroquímica y todo eso. Aquí consumiríamos un tanto y lo que nos sobre para exportar. Yo veo que Bolivia puede entrar en ese ciclo económico con ventaja; pero no se hasta qué punto nos puede servir si, a nivel local, podemos matarnos haciendo huelga de hambre los ocho millones de bolivianos. El problema es que se quiere hacer política internacional con los mismos recursos que hacemos política local. No es así. En política

local te puede funcionar una huelga de hambre pero, en política internacional, ir a quejarte a foros internacionales, no funciona. Ahora, el municipalismo ya ha llegado hasta donde podía llegar, como municipalismo, primero. Segundo, yo creo que el famoso modelito boliviano de descentralización, que planteó el Carlos Hugo, no hay tal; nunca fue un modelo de descentralización, desde el momento en que la Ley de Descentralización era de desconcentración, no de descentralización. Tercero, no avanza más el municipio si no se descentraliza el nivel meso.

Mario Galindo Soza, economista y M.A. en Ciencias Sociales, mención en economía de la New School For Social Research de New York-USA, Diploma en Macroeconomía de Universidad Católica de La Paz y Diplomado en Finanzas de GRECO-Universidad Católica del Norte de Chile. Entre otros varios cargos, ha ocupado el de Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular (2000-2001), Viceministro de Vivienda (2001), Viceministro de Microempresas (2001-2002) y Viceministro de Planificación (2003). Algunas de sus publicaciones son: “Descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica” en *La descentralización que se viene* (FES-ILDIS y PLURAL, 2003); “Planificación y municipio indígena” en *Municipio indígena en Bolivia* (GTZ, 2003), *Análisis de los informes Safco de la Contraloría General de la República a gobiernos municipales 1995-1999* (VPEPP, 2001); *Evaluación de la Participación Popular en las reformas en Bolivia* (Fundación MILENIO, 1999); *El reto de la democracia participativa* (SPP-MDH, Ed. Nueva Sociedad, 1997); *Participación popular en marcha. Aspectos económico-financieros* (SNPP, 1996); *Descentralización fiscal financiera en Bolivia* (CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 1995); “Participación Popular y desarrollo rural” en *Foro de Desarrollo Rural* (ILDIS, 1995); *Políticas y estrategias del medio ambiente urbano* (CEBEM, 1993).

“El Estado nación boliviano es un gran simulacro mantenido artificialmente en vida por la cooperación internacional”

Javier Medina

Han transcurrido ya casi diez años desde la promulgación de la LPP y los resultados, aunque alentadores, no ameritan la grandilocuencia que mostraban tus primeros análisis,¹ que anunciaban con bombos y platillos una nueva y más radiante época. ¿Qué crees que ha sucedido? ¿Te equivocaste?

Siempre cuento con que me puedo equivocar. Yo sopeso, arriesgo y emprendo. No busco la verdad, por eso no tengo miedo a equivocarme; busco el sentido y esto, en mi caso, es inextricable de cierto mesianismo: que las espadas se conviertan en arados, que la tierra mane leche y miel para todos. Sé de los peligros de todo mesianismo, pero también conozco la energía que produce. No soy un *voyeur* escéptico de la vida, aunque me sé de la estirpe de Montaigne. Como diría nuestro entrañable y sin par Rocha Monroy: no como tofú ni cago mantequilla y menos en bacínica kantiana. Ahora bien, la vida me ha enseñado también que las relaciones entre el acierto y el equívoco son relativas, sobre todo en lo que hace a la variable tiempo. Suele suceder que un fenómeno, en el corto plazo, aparezca como fallido respecto de las expectativas vitales que siempre son urgentes (porque está en proceso y los procesos sociales son más largos que los deseos individuales), pero, en el largo plazo, resulte relativamente logrado porque sigue las megatendencias de la historia. Esto es especialmente pertinente en todo lo que atañe a los procesos de cambio social y

1 Javier Medina: *Etnicidad, género y participación popular*, “Cuadernos de Análisis”, N° 2, La Paz, MDH/SNPP, 1995.

político que exigen una larga paciencia y requieren también del “efecto observador”: de la participación. No hay milagros sino saltos cuánticos cuando la masa crítica ha llegado a su sazón.

Es preciso no olvidar que un nuevo orden está emergiendo en el planeta tierra. Las nuevas tecnologías de la información, la fibra óptica, las computadoras, los sensores de infrarrojo y ultravioleta, los telescopios y microscopios electrónicos, los ciclotrones, los satélites artificiales, los viajes al espacio están diluyendo el mundo de la edad moderna, basado en leyes fijas e inmutables, compuesto de entidades soberanas y autosuficientes. El internet está retejiendo el mundo como una gran red descentralizada donde todo es interdependiente y todo está interconectado y, a saber, en tiempo real. El mundo avanza hacia un modelo confederativo descentralizado de totalidades que, a su vez, son partes de totalidades mayores: holoarquía. De esta realidad se desarrollan, expanden y consolidan federaciones políticas, como los Estados federales que van emergiendo después de la segunda guerra mundial, o unidades geográficas más amplias, confederaciones políticas pos Estado Nación, como la Unión Europea. Es preciso que nos percatemos de que el mundo avanza hacia la federalización como fruto de las nuevas tecnologías. Éste es el horizonte en el que he pensado el proceso de municipalización, que gatilla la Ley de Participación Popular. Se inscribe en una inflexión más grande y epocal que trae consigo el nuevo paradigma científico técnico: la transición hacia modelos descentralizados en red.²

En esa tendencia de larga duración, la municipalización boliviana es el comienzo del fin del Estado centralista y unitario que fundaran Bolívar y Sucre. En ese sentido, es nomás el comienzo de una nueva época. No es el esfuerzo final por terminar de constituir el Estado nacional, como piensan los municipalistas de cuño republicano.

Uno de los ejes de la ley fue el comité de vigilancia. Mostrabas en tus primeras reflexiones, precisamente, a este órgano social como el continuador por excelencia de las ricas tradiciones de control que dominaban las décadas de auge sindical minero con un sistema de cogestión obrera capaz de velar por los intereses de

2 Javier Medina: *Manifiesto municipalista. Por una democracia participativa municipal*, La Paz, G-DRU, 2001.

“la base”. Más allá de las justificadas críticas que se puedan hacer a lo que constituyó esta paridad obrero/estatal, es evidente que su participación tenía una orientación basada en dos o tres pilares difícilmente comparables a esta nueva forma de control. Por un lado, era una participación económica, pues centraba su atención en las grandes empresas del Estado y, por otro lado, era una participación “desde abajo” (aunque esto es debatible).³ El comité de vigilancia, por el contrario, fue creado artificialmente; tiene potestad de control de limitado alcance político y, de tener efecto político, éste no trasciende el nivel municipal. Parece, por tanto, que más allá de las buenas intenciones, la mencionada continuidad no es muy cierta y el comité es un sustituto bastante empobrecido de lo que fue la participación/control del movimiento obrero.

Primero los hechos: el comité de vigilancia es una forma que se sacó Sánchez de Lozada del modelo cooperativo. Yo pensé entonces que esa función de vigilancia salía más coherentemente de la madeja de la OTB; en concreto de la ‘O’, es decir, de la organización: del sistema organizacional del ayllu o del pueblo indígena que, al ser sistemas, tienen un mecanismo de *feed back*; ese sistema de retroalimentación: sus sistemas de cargos, debería cumplir el rol del control social también a nivel municipal; por eso (entre otras razones) he insistido tanto con lo de municipio indígena.⁴ Como te podrás imaginar, eso fue hablar al fósforo en un mundo de abogados, desarrollistas y revolucionarios entrados en cordura.⁵ De todos modos, yo ya estaba feliz con que la ‘T’ y la ‘B’, de OTB, irrumpieran con fuerza en el país. No puedes tener todo a la vez. Los posibilistas, como yo, no se hacen asco de estos actos de miopía e ignorancia. Se que el conocimiento es una construcción social y que tenemos que tender a crear comunidades de aprendizaje. Lo importante era que el control, la vigilancia, la veeduría social tuviesen legalidad. La carga se arreglaría en el camino. Todavía, empero, seguimos en ello con rara tozudez, tratando de acoplarle prótesis que tam-

3 Javier Medina: *La participación popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia*, “Cuadernos de Análisis”, La Paz, MDH/SNPP, 1995.

4 Javier Medina: “Municipio indígena. Historia de un concepto”, en Javier Medina (ed.): *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz, Ministerio de Participación Popular/FAM/PADEP, 2003, pp. 13-30.

5 Javier Medina: “Desarrollo rural”, en: *Poderes locales. Protocolos de gestión de un Subsecretario*, La Paz, Fondo editorial FIA-Semilla-CEBIAE, 1997, pp. 21-141.

poco funcionan: los consejos y CODEPES. Nos cuesta reconocer que los comités de vigilancia no funcionan y que tenemos que cambiar hacia el sistema de *feed back* de las OTBs. Estos fueron los hechos, desde mi perspectiva. Veamos ahora el sentido. La realidad es heteróclita; la mente fabrica un orden a partir de información: más información, mayor complejidad; menos información, mayor simplicidad. Este proceso cognitivo es inevitable; no puedes escapar (salvo a través del budismo) a la tentación de mapear tu territorio, a imaginarte el marco en el que se inscribe; a resemantizar lo que no te gusta, para interactuar y promover inflexiones para el largo plazo.

Pero, como dice Korbinsky, el mapa no es el territorio.

Por supuesto. Pero necesitas un mapa para llegar a algún lado. ¡Ya sé, también esto es vanidad y apacentarse de viento! Pero es el camino occidental: mi camino; sé que es bello y absurdo, al mismo tiempo.

¿Cuál es tu resemantización?

Sabemos por la biología que el principio de “resonancia mórfica” (el concepto es de Rupert Sheldrake) guía la evolución de la vida. Yo extiendo este principio también a la vida social, porque las sociedades humanas son parte del continuo de la vida. Esto irrita a los monoteístas, sobre todo agnósticos. En lo que atañe al proceso de participación popular, yo veo así esta teoría de la resonancia mórfica, que es distinta al principio de continuidad, de tipo más bien mecánico y lineal, con el que tú me lees. La primera resonancia se nutre de la memoria de las luchas sociales que se aglutinan y articulan en la COB y, en concreto, en la epopeya de los trabajadores mineros que se condensó en la cogestión de la COMIBOL, la autogestión dentro de los campamentos mineros, el Control obrero de la producción, la insatisfacción con la democracia representativa, habiendo sido ellos la vanguardia de la lucha por recuperarla. Pues bien, esta insatisfacción con la democracia representativa, la he teorizado y modelado como “democracia participativa municipal”. La autogestión de la vida en los campamentos mineros la deseo ver refuncionalizada como “autogestión local, a través de la planificación participativa, la elaboración comunitaria de los PDM

y POAs”; la cogestión como “cogestión de proyectos y supervisión social de la ejecución de los mismos”, y el control obrero deseo verlo migrado y renacido en los actuales “comités de vigilancia”. Se podría hacer otra cala más en este campo mórfico: el campamento minero refuncionaliza la lógica del ayllu, incluso hasta el interior mina: el Tío como transformación inversa de la Pachamama. La otra resonancia proviene del aporte de las ONGs que, desde la década de los setenta, han desarrollado toda una tecnología de ingeniería social para el desarrollo local que ha sido recogida por el municipalismo comunalista para diseñar la implementación de la participación popular. El concepto de región y microrregión, como un espacio para tejer la integralidad de las acciones para el desarrollo, es la actual “sección de provincia”. ¿Imperfecta? ¡Ya lo sé! Por eso se disparan las mancomunidades. ¿Obsoletas antes de levantar vuelo por la discusión preconstitucional acerca de regiones autonómicas? ¡Todo es efímero en cambios de época! La planificación microrregional de las ONG se convierte en “planificación participativa”. Los planes provinciales de desarrollo se convierten en los “planes de desarrollo municipales” (PDMs). Los consejos provinciales de desarrollo son los actuales “gobiernos municipales”. Sin estos aportes, hechos desde la Secretaría Nacional de Desarrollo Provincial y Rural, la implementación de la Ley de Participación Popular hubiera sido errática, por decir lo menos. Los abogados no saben de estas cosas, y en ese entonces, primer semestre de 1994, estaban embelesados por el derecho administrativo municipal. Finalmente, vienen los movimientos indígenas, de la década de los noventa, que aportan, sin embargo, con los conceptos más de punta, que todavía son un desafío para los municipalistas: la concepción de la tierra como un ser vivo, como sostiene últimamente la teoría científica de Gaia, de las nuevas ciencias de la tierra. De la experiencia de la realidad como Pachamama dimana su concepto de territorio como un espacio vivo que no puede ser descuartizado en subsuelo, suelo y vuelo, sino que debe ser entendido como una unidad dinámica mutuamente interconectada, semejante a lo que sostienen los científicos de la NASA, que entienden la litosfera, la biosfera y la atmósfera como una totalidad dinámica que es lo que hace, precisamente, que la tierra sea un planeta vivo, inteligente y autorregulado. Así pues, no hay continuidad; hay resonancia; hay saltos cuánticos; hay pensamiento; hay interacción, desde una visión termodinámica y cuántica de la realidad.

Otro de los ejes de la ley fue la llamada *planificación participativa*, metodología que tú consideras fundamental para acercar el polo estatal con el social, bajo el argumento de que se trata, en pocas palabras, de un instrumento/puente entre la Bolivia india tradicionalmente relegada y el Estado occidental tradicionalmente relegador. Sin embargo, ¿no crees que la rigidez de este método empobrece la variedad de formas locales de hacer política?, ¿no crees, y aquí parafraseo a Romeo Grompone, que se da “el triunfo de la metodología sobre la política” que no es sino el desprecio por la misma política, teniendo en cuenta que cualquier opinión que no se adecue a las fases de la planificación, por ejemplo, es tildada automáticamente de “irracional” o “poco democrática”? Por tanto, ¿no crees que bajo este formato, aparentemente democratizador, que tú consideras vital como instrumento democratizador, se esconde la posibilidad de reproducir prácticas altamente verticalistas? ¡Vaya paradoja!

Ahora sabemos, en realidad desde 1927, en que la mecánica cuántica hace su presentación en sociedad, que el principio contradictorio rige la lógica de la vida. A los que viven todavía dentro del viejo paradigma newtoniano-cartesiano esto les produce un corto circuito mental; en efecto, para ellos, siguiendo a Tomás de Aquino, la verdad es el principio de identidad: cosa e intelecto se deben adecuar: llegar a ser uno. Así pues, democrático y autoritario, vertical y horizontal, arriba y abajo, representativo y participativo, racional e irracional, occidente e indianidad... Todos estos pares conceptuales son pensados dualistamente; es decir, si estás por la democracia entonces estás en contra de lo “ademocrático” (para usar la prudente formulación de Barrios Suvelza); si estás por lo participativo entonces estás en contra de lo representativo y viceversa y sucesivamente. La paradoja está mal vista, desde el punto de vista del principio de identidad y no contradicción. Pero, pienso, puede y debe ser entendida como polaridades complementarias. Tal la visión que insinúa el nuevo paradigma científico (principio de complementariedad de Niels Bohr) que coincide con la visión orgánica de la civilización amerindia (principio Chachawarmi). Sirva este apunte heurístico para explicitar la lógica de mi manera de pensar.⁶

Para responder a tu pregunta, me veo obligado a referir una experiencia personal que fue decisiva, sin embargo, para el diseño de esta política

6 Javier Medina: “El nuevo paradigma cuántico”, en *¿Qué Bolivia es posible y deseable? Repensar la economía, el desarrollo y la modernidad, desde lo local y el nuevo paradigma, para no desaparecer en la globalización*, Sucre, PADER/Universidad Andina, 1999, pp. 133-148.

pública.⁷ Como sabes, fui subsecretario de Desarrollo Rural y el encargado de diseñar la ingeniería operativa de la implementación de la participación popular en los municipios rurales; para lo cual, además de diseñar el modelo operativo, me encargué de conseguir los recursos financieros, a través de un empréstito con el Banco Mundial: el Proyecto de desarrollo de comunidades rurales, PDCR.

Así, pues, para este cometido, me inspiré en el principio de resonancia mórfica: qué sabemos hacer bien los bolivianos; qué cosas hemos hecho en el pasado, en esta dirección, que puedan marcar una “pauta que conecte” (el concepto es de Bateson) la historia social y gerencial con el proceso de municipalización. De ahí surgen los conceptos de “planificación participativa”, “planes de desarrollo municipales”, “planes anuales operativos” y el “modelo FIS” (1990-1994)⁸ de asignar recursos públicos a proyectos comunitarios, con los cuales hemos hecho caminar la Ley 1551. Como es evidente, ninguno de estos conceptos operativos y gerenciales está en la Ley de Participación Popular (que fue un trabajo que se le encomendó a Carlos Hugo Molina, de la Unidad de Participación Popular). Estos son, pues, los conceptos centrales de la operación de la ley, diseñados para los municipios rurales, y su *Sitz im Leben*.

Ahora bien, en lo que atañe al primer concepto de tu pregunta: la planificación participativa, lo más importante a resaltar es lo siguiente. Éste es un mecanismo, inspirado en la democracia ateniense (véase la *Politeia*, de Aristóteles) cuyo funcionamiento produce democracia participativa; es decir, los ciudadanos, directamente, dialogan, debaten y toman decisiones sobre lo que atañe a su vida cotidiana: salud, educación, navegación, impuestos, las reglas de juego de la *polis*, etcétera. Desde el punto de vista filosófico (para mí; no necesariamente para los otros municipalistas, tanto comunalistas como republicanos: cada cual tiene su agenda secreta bajo el poncho, por la que pelea y por la que se siente motivado: su rollo),⁹ la planificación participativa significa la instauración, como política pública, del “principio dialógico” (que conociera de mis maestros Martin Buber,

7 La rendición de cuentas está en Javier Medina: *Poderes locales. Protocolos de gestión de un Subsecretario*, La Paz, Fondo editorial FIA/Semilla/CEBIAE, 1997.

8 Javier Medina: *Del alivio a la pobreza al desarrollo humano*, La Paz, HISBOL, 1994.

9 Esta agenda secreta está transparentada en *Poderes locales* y, sobre todo, en *Manifiesto municipalista*.

Ferdinand Ebner, Franz Rosenzweig y otros pensadores judíos del siglo XX y, en lontananza, de León Hebreo, traducido por el Inca Garcilaso de la Vega: *Dialoghi d'amore*), cuyo último fruto, en mi caso, ha sido el Diálogo Nacional 2000, donde la comunidad y los municipios intentaron alumbrar una política de Estado para los próximos quince años que, ahora sabemos, no logró superar una gestión gubernamental, por la falta de sentido institucional de los siempre renovados funcionarios públicos. Claro, estos eventos están plagados de actores e intereses, muchas veces contradictorios: no es lo mismo lo que pretendían, por ejemplo en el Diálogo 2000, los alcaldes, el Banco Mundial, Ronald MacLean, la CIDOB-CONAMAQ, las mujeres que iban en representación de la OTB, Tuto Quiroga, el Foro Jubileo y los que operábamos su puesta en escena; por supuesto, los operadores teníamos la sartén por el mango, pues las metodologías elegidas no son neutras: conducen a las agendas secretas de los que bajan al llano a jugarse por sus ideas. Yo te cuento mi rollo que, en este caso de la planificación participativa, era el del diseñador de la política. Dicho de otra manera: con la planificación participativa, PP, lo que buscaba, como diseñador de la norma: la *intentio legislatoris*, era sustituir la cultura del pliego petitorio por la cultura de la "conversación" público-comunitaria (inspirada en las teorías biológicas de la cognición de Varela y Maturana). Para que la conversación no quede en palabras, el diseño prevé protocolos vinculantes: la priorización de las decisiones se plasman en el PDM; se ajustan y desglosan anualmente en el POA. Todos estos instrumentos son vinculantes y la materia prima de la fiscalización y el control social, pero asimismo, son un instrumento de gerencia para el alcalde. Nada de esto está en la LPP, que fue asunto de abogados especializados en derecho administrativo municipal que, en los debates de diseño de la LPP, doblaron la mano a comunales y desarrollistas: Víctor Hugo Cárdenas, Miguel Urioste, puntas de lanza de otros que interactuaban desde el Ministerio de Desarrollo Humano, encabezados por Martha García. Como quiera que fuese, ésa fue, por lo menos, mi intención. Me propuse, con la ayuda del PDCR, posicionar en el habla boliviana ocho letras de cuño gerencial (¡para que veas cómo focalizo!) en tres segmentos: PP, PDM, PAO, en lugar del pliego petitorio.¹⁰

10 Javier Medina: "Pliego de la COB y planificación participativa", en: *Poderes locales*, pp. 203-208.

¿Consideras que tuviste éxito?

Relativamente. Sigue el ritual de los pliegos petitorios de la COB, pero cada vez con menos fuerza; menos que antes de 1994. PP, PDM, POA tienen ya carta de ciudadanía. Es un gran placer intelectual ver cómo tus palabras se convierten en palabras de todos y tu devienes en un *voyeur*, detrás de la celosía de tu timidez, de una apropiación colectiva. Las letras crean el mundo. Toda batalla es una batalla por palabras.

¿Y la relación con la interculturalidad?

El diseño de la planificación participativa apunta, asimismo, a facilitar el diálogo intercultural entre las OTB y el órgano público. Ahora bien, para que esto acaezca es preciso voluntad política de traducir el artículo primero de la Constitución Política del Estado a las prácticas concretas de gobierno y gestión. Hasta ahora se puede decir que la definición de Bolivia como un Estado multicultural, gerencialmente, es un solemne saludo a la bandera. El año 94, sin embargo, este intento de hacer de la planificación participativa la posibilidad de un diálogo intercultural fue intentado desde la Secretaría de Desarrollo Provincial y Rural, que elaboró un tercio de los PDM de los municipios. Un testimonio de ello puede leerse en el libro de Ricardo Cox, a la sazón funcionario de la SNDPR, *El saber local*. Y para la parte teórica puede consultarse mi libro *Poderes locales: "Planificación participativa. Una aproximación conceptual"* (pp.145-150).

¿Y la paradoja vertical-horizontal?

Como ya se sabe, el modelo boliviano se basa en una "planificación indicativa" que baja del gobierno nacional, y una "planificación participativa" que sube de la comunidad. Estos dos movimientos no son entendidos como opuestos sino como complementarios. Ambos movimientos se encuentran, teóricamente, en dos nucleadores: la prefectura y el municipio que son el *taypi* de ese *tinku* entre arriba y abajo. Éste es un modelo lógico, extraño a la práctica habitual de la Bolivia republicana. Los que manejan más información se habrán percatado de que corresponde al prin-

cipio de oro, tanto de la *Tabula smeragdina*, como del *Zohar*.¹¹ Nuevamente, para los interesados, remito a mi libro *Poderes locales*. Entiendo que con el señalamiento de esta dicotomía “vertical-horizontal” que, políticamente, se traduce en “democracia-autoritarismo”, me estás preguntando qué pienso del autoritarismo, la dictadura: lo ademocrático. Como te podrás imaginar, yo sostengo la necesidad de ambos principios. En nuestros actuales sistemas políticos, lo democrático se expresa en la planificación participativa, en el diálogo público-comunitario y “lo autoritario” en la toma de decisiones, en gobernar, en operar lo consensuado con la comunidad. No puedes gobernar a punta de sólo diálogo, ésta es una polaridad; la otra es decidir, desde la altura y la soledad del poder: la otra polaridad. Los bolivianos no acabamos de encontrar el punto de equilibrio; vamos de un extremo a otro. De todos modos, la Política, con mayúscula, debe revalorizar la complementariedad del vector del rigor masculino: lo no democrático (*Hojmá, Hésed, Nétzaj*) y el vector de la ternura femenina: lo democrático (*Biná, Din, Hod*) (las palabras hebreas entre paréntesis son los *sefirots* de las columnas izquierda y derecha del *Árbol sefirótico* de la Kabbalah). La complementariedad de ambas magnitudes conforma la totalidad. Los infortunios de la Edad Moderna derivan, en gran parte, de la amputación, negación o represión de la otra polaridad. La madurez de la democracia tendrá lugar cuando, como sociedad, tengamos el coraje ético e intelectual de pensar su contrario: la dictadura. La complementariedad de ambos principios contradictorios constituirá el régimen político de las biocracias noosféricas del siglo XXI. Soy consciente de que ello suena, ahora, a una provocación inaceptable, salvo –quizá– para Alfonso García, Barrios Suvelza y todos nuestros “duros”; pero la escribo, para que conste, pues tampoco puedo cerrar los ojos a lo obvio, aunque no sea evidente, ahora.

¿Y la “democracia participativa”?

La democracia participativa¹² pertenece al género de las democracias directas; es decir, que precisa de pocas mediaciones; por tanto, en este caso, de la mediación partidaria; es más pagana y animista. La democracia re-

11 Javier Medina: “El nuevo sistema de planificación estatal”, en *Poderes locales*, pp. 151-166.

12 Javier Medina: “Democracia participativa”, en *Manifiesto municipalista*, pp. 37-42.

presentativa, por el contrario, pertenece al orden que opera a través de la creación de intermediaciones; es más monoteísta y sigue el modelo angélico, del *Zohar*, que es el paradigma de la construcción occidental del poder: para prestidigitar una instancia de poder (que no existe) se crea una jerarquía de mediadores (que tampoco existen: los ángeles) cuyo intermedición crea, efectivamente, el poder. Éste: el de mediadores, es el rol de los partidos y la burocracia en la creación del Estado moderno. Ahora bien, para responder a la “intención” de tu pregunta, yo diría lo siguiente: la gran limitación lógica de la politología de la Edad Moderna es que, siguiendo el paradigma newtoniano, reduce la unidad dual que rige desde el mundo subatómico hasta el funcionamiento de las galaxias, pasando por el cerebro humano, a uno sólo de sus componentes. Específicamente, la política, desde el punto de vista cuántico, es la complementariedad del principio representativo y el principio participativo. La Edad Moderna reprimió, cuando no negó, el principio participativo e igualó política con principio representativo. Ahora bien, ambos principios operan en tiempo-espacios diferentes. La democracia, en una Atenas matridominante, nace como democracia participativa y funciona sobre la base del principio recíprocario: *Oikonomia* (léase la *Politeia* y la *Ética a Nicómaco*, de Aristóteles en griego, para no tragarse las traducciones hechas desde el paradigma reduccionista moderno que quiere desconocer lo “participativo” y “recíprocario” de la Hélade que no era moderna). Cuando Atenas se convierte en una *polis* patridominante, y se transforma en un imperio marítimo, se complejiza el sistema y surge, en política, la democracia representativa y, en economía, el principio de intercambio y acumulación: *Chrematistiké*. Ambos principios siguen funcionando en sus tiempo-espacios respectivos. Las lecturas modernas de Aristóteles, por razones epistemológicas, no han reparado en la unidad dual y, por razones filológicas, no han reparado en el principio recíprocario. De ahí el reduccionismo que también anima tu pregunta.

*Insisto en lo del partido. En otros de tus análisis eres tremendamente duro con el sistema de partidos, sobre el que haces recaer gran parte de las debilidades que presenta el proceso.*¹³ *Lo tildas de fomentar el prebendalismo, fenómeno, cier-*

13 Javier Medina: “La crisis de la forma Estado Nación”, en: *¿Qué Bolivia es posible y deseable?*, pp. 123-132.

tamente, extendido pero no unilateral como parece pintarlo. Es decir, si el gobierno es prebendal es porque la sociedad está dispuesta al prebendalismo. La sociedad compacta y participativa de la que hablas en tus reflexiones parecería ser menos idealista de lo que planteas.

He aquí un buen ejemplo del chenko boliviano. Chenko que proviene de la falta de lucidez acerca de los *locus intellectualis* de nuestras acciones. Yo parto de la premisa de que, en Bolivia, conviven dos civilizaciones mutuamente contradictorias; cada una con sus principios lógicos correspondientes que, muchas veces, transmigran al otro sistema, pervirtiéndose y creando la confusión ontológica que ha hecho inviable a la República de Bolivia. La civilización occidental funciona sobre la base del principio de identidad, del principio de no contradicción y del principio de tercero excluido. La civilización amerindia opera sobre la base del principio de complementariedad de opuestos y del principio de tercero incluido. Para más detalles, remito a mi libro *Diálogo de sordos. Occidente y la indianidad*.¹⁴

Así, para el caso que pones: la relación partido-prebendalismo, desde el punto de vista lógico, el prebendalismo se inscribe, originariamente, bajo el principio de reciprocidad; entonces opera bajo la lógica del don. Migrado al otro sistema, que no reconoce el principio de reciprocidad sino sólo el de intercambio y acumulación, la reciprocidad se pervierte en prebendalismo: *quid pro quo*. La "forma partido" se inscribe bajo el principio de identidad y no contradicción (no puedes militar en dos partidos al mismo tiempo) y bajo el principio de tercero excluido (si se milita en un partido para luchar por una determinada visión del mundo: liberalismo o socialismo, queda excluida una tercera posibilidad: militar para enriquecerse, por ejemplo). Todo ello, evidentemente, desde el punto de vista lógico y ético del modelo republicano que, como sabemos, ha entrado en todo el mundo en un proceso acelerado de entropía.

Pues bien, el imaginario estatal que rige subliminalmente en Bolivia es de origen inca. El soberano establece una ficción de reciprocidad por el cual el inca protege, como un padre, a los ayllus; y éstos, en cambio, además de continuar con sus sistemas locales de autogestión y autoabastecimiento en la lógica de la red que controla, simbióticamente, un máximo de pisos ecológicos,

14 Editado por CEBIAE, La Paz, 2000.

trabajan las tierras del inca y las tierras destinadas a los dioses: el tributo andino; esos recursos, generados gratuitamente, son administrados de tal suerte que deben, en primer lugar, garantizar la seguridad alimentaria y social de la población y, luego, la expansión y poderío del imperio, en un *biofeedback* iterativo. Lo que queda de este modelo, en el imaginario de la población, es el principio de reciprocidad, pero no correspondido por el Estado nacional; pues si bien, en un extremo, el Estado moderno no se inscribe en la lógica de la reciprocidad sino de la dominación, el buen gobierno y la gobernabilidad exigen reciprocidad y confianza mutua, respectivamente. El tributo posible, en Bolivia, debe ser doble: los occidentales, que paguemos en dinero; los amerindios, en energía: la economía de reciprocidad es una sofisticada tecnología de manejo de la energía humana: *ayni, minka, jaima...* El tributo andino construyó el imperio inca, hizo rica a España, sostuvo la República hasta que vinieron los modernizadores que sólo quieren ver una cara de la moneda: el dinero. Así nos va, por no saber tocar bien las teclas del piano gubernamental: hay, pues, teclas blancas y teclas negras. La querrela actual por los impuestos es patética, por desconocimiento de los términos de referencia reales. Hay que restablecer, lo primero, la confianza mutua a través de un pacto de reciprocidad constitucional entre la Bolivia occidental y la Bolivia amerindia. La materia del pacto: territorio y autodeterminación indígena. Territorio significa propiedad de los recursos naturales. Es increíble; la elite no quiere ver, ni oír, ni entender. Nos puede ir fatal.

Ahora bien, como Bolivia no es una sociedad industrial, el gran generador de empleo es el sector público, y el contradon que esperan los donatarios, a cambio de su don, es un empleo, asunto en el que se han especializado los partidos. Así pues, si bien el rol del partido, en la democracia representativa, no es el de fungir de repartidores de pegas (tal es la función del sector privado), en los hechos, dada la premodernidad boliviana, ésa es su principal función; con lo cual la confusión es enorme y nada funciona en su propia lógica.

El contrasentido boliviano estriba en que es una sociedad premoderna; por tanto, preindustrial, mágica, artesanal, campesina, holista, comunitaria, donde priman las relaciones de parentesco, tanto en el campo como en la ciudad; y, formalmente, tiene un Estado moderno, abstracto, cuyas normas y leyes se rigen por la lógica de la racionalidad instrumental, el principio individualista, etc. Por tanto, no se trata de un problema de realismo

o idealismo, como tú planteas, sino de inadecuación entre “materia” y “forma”, para decirlo aristotélicamente. La materia amerindia distorsiona la forma occidental moderna y la forma estatal moderna no expresa la materialidad de su sociedad premoderna, tanto en el campo como en la ciudad.

La elite occidental boliviana, formada en las mejores universidades americanas y europeas, cuando hace política local se rige por el principio de reciprocidad, por tanto, a partir de relaciones de consanguinidad; opera a partir de relaciones de parentesco, también rituales, cultivadas en fraternidades surgidas en los colegios privados y ritualizadas en fiestas como los carnavales, por ejemplo; las elites occidentales hacen política sobre la base de criterios racistas: t´aras/q´aras, y subjetivos: me gusta/no me gusta; practican el *apartheid*, la exclusión, dentro de los propios partidos; fenomenológicamente son lo contrario de lo que deberían ser formalmente. El Estado boliviano es la puesta en escena del “como si fuera verdad”, pero no lo es. A esto se llama simulacro. Lo mismo vale para la Iglesia católica, las fuerzas armadas, el empresariado privado. Las instituciones son nomás fractales del todo. No puedes esperar otra cosa. Este desencuentro sólo puede producir la monstruosidad que somos. Por esta razón, la República de Bolivia es inviable y ha llegado, al final del siglo XX, en el pelotón de los países más pobres del planeta y sobrevive artificialmente como un proyectorado subsahariano de la cooperación internacional.

Si los partidos formales de la democracia representativa no funcionan, ¿cómo debería operar entonces el sistema? Teniendo en cuenta, además, que tú tampoco abogas por ninguna forma funcional de representación (sindicatos, comités cívicos),¹⁵ ¿qué queda?

Si lo que ahora llamamos Bolivia está, efectivamente, compuesto por dos civilizaciones antagónicas, entonces políticamente debería expresarse como la complementariedad del sistema liberal de partidos; a esto llamo yo la vía occidental, y al sistema comunitario de cargos lo llamo la vía amerindia.¹⁶ Los dos, antagónicos, son el *yin* y *yang* de un sistema político

15 Cf. *Manifiesto municipalista*, p. 247.

16 Javier Medina: “El thaki de la Qamaña. Una vía hacia la abundancia que podrían vehiculizar nuestros municipios”, en: *La vía municipal hacia la Vida buena*, La Paz, FAM/PADEP, 2002.

coherente civilizatoriamente. Por eso pienso que la iniciativa de la desmonopolización de los partidos que ahora se ha legalizado en Bolivia es un error. Un error que proviene de entender toda la política en el metro cuadrado de la democracia representativa. Obviamente, dentro de ese perímetro no hay espacio para abrir nuevas soluciones. Lo que sucede es que los bolivianos occidentales deben hacer el esfuerzo por hacer que sus instituciones políticas funcionen, se reformen, y no saltar al vacío, dando lugar a salidas corporativas; por eso veo yo con simpatía los recientes partidos: al MAS, al MIP y al nuevo partido de Doria Medina y al que pueda dar a luz Tuto Quiroga. Por cierto, ¿no te resulta sospechoso que la clase política da el salto mortal de la desmonopolización justo cuando el MAS y el MIP son la segunda fuerza política del país y se vienen elecciones, para municipales y para la Asamblea Constituyente? ¿Precisamente cuando los indígenas empiezan a votar por sí mismos en sus propios partidos? ¿No es una manera desesperada de drenarles poder político? Otra vez la ceguera, mezquindad y juego corto suicidas de la elite política occidental.

O sea, ¿estás en desacuerdo con la desmonopolización de los partidos?

Absolutamente. El sistema representativo y el sistema representativo-participativo precisan inexorablemente del sistema de partidos políticos; en el segundo modelo, se precisa, además, del sistema indígena de cargos. Los que han promovido y aprobado la desmonopolización de los partidos están acelerando la entropía política del sistema representativo de una manera absolutamente irresponsable. Te lo dice alguien a quien le dan asco los partidos políticos actuales; pero tenemos que convivir con ellos y apoyar sus intentos de autorreformarse.

Pero, Javier, te he oído decir que, en el nivel municipal, los partidos políticos son el “cáncer del municipalismo”.

Lo son. Por ello, justamente, distingo democracia representativa de democracia participativa. La primera es útil para los espacios más generales, abstractos, racionales e impersonales: los niveles nacionales e internacionales; en este espacio, el mediador más adecuado es la forma partido. La segunda es útil para los espacios más locales, concretos, interactivos,

afectivos: nuestros niveles municipales; en estos escenarios, los mediadores más útiles son, en contextos más urbanos, las iniciativas ciudadanas de distinta índole: lo que promueve, justamente, la desmonopolización de los partidos: a este nivel vale; en contextos indígenas: sus sistemas de cargos.

¿Y en el meso?

Probablemente una combinación de los dos sistemas.

Has hablado de corporativismo y comunitarismo. ¿No son sinónimos? ¿Cuál es la diferencia?

Te agradezco la pregunta. La diferencia es radical y la actual confusión me parece que expresa los últimos zapateos de los intelectuales del *ancien régime*¹⁷ que, contra toda evidencia, se empeñan en una Bolivia constitucionalmente monocultural, basada en el individulismo liberal, que no funciona, porque éste es un país, en el fondo, de animistas comunitaristas: todos challan en este país, hasta nuestros fundamentalistas liberales. ¡No jodan! ¡No sean esquizofrénicos! Racionalmente no se entiende que profesores de Princenton y Berlín, doctores de la Complutense y de la UNAM confundan estos dos conceptos. Corporativismo es un concepto que proviene del principio individualista para dar cuenta de la realidad comunitaria que está ahí, pero que el monoteísmo reprime porque es pagana, campesina. El corporativismo, por la inadecuación entre forma y contenido (forma individualista, contenido comunitario), cuando opera políticamente, es un peligro letal para la humanidad. Los seres humanos, sin embargo, no podemos escapar a la dualidad individuo/comunidad: onda/partícula, los dos principios nos constituyen. Pero si los pensamos dualistamente, como hace el Occidente moderno; es decir, si reprimimos una polaridad, lo que sale es una monstruosidad. Tenemos que pensar esa dualidad, como antagónica y complementaria, desde el principio contradictorio. Ésta es la gran enseñanza que hay que sacar de la experiencia fascista, sobre todo nazi. Como dice C. J. Jung, los germanos que se resistieron a la industrial-

17 Véanse sus textos en el semanario paceño *Pulso*.

zación, a la atomización, a la fragmentación (eso significa el romanticismo, como bien lo captaran Nietzsche, George, Klages) y sumidos en el impasse de Weimar (donde los judíos asimilados, los marranos azkenazíes, produjeron su siglo de oro y se enseñorearon de la cultura alemana) añoraban a Wotan, “el murmullo de la selva primigenia”, lo comunitario y ese “retorno de lo reprimido” (Freud) no lo tradujeron correctamente por hacer uso del *software* del Occidente moderno que funciona sobre la base de los principios de identidad, no contradicción y tercero excluido. Así pues, las lecciones que he aprendido del Holocausto son: uno, no hay que reprimir ni el principio comunitario ni el principio individualista; dos, no hay que pensar el principio comunitario con conceptos del principio individualista: produce corporativismo; tres, no hay que pensar el principio individualista con conceptos del principio comunitario: produce la muerte del danzante. Los sefardíes marranos y conversos hemos contribuido notablemente a la construcción de un tipo de Estado: individualista, liberal, abstracto y general (Vitoria, Bodino, Spinoza, Montaigne...) pues expulsados de Sefarad y de la sinagoga, teníamos necesidad, en la intemperie de la historia y en la soledad de la diáspora, de vivir en un Estado en el que pudiéramos pasar inadvertidos como cualquier otro en una república de ciudadanos. La abstracción ha sido nuestra arma secreta para sobrevivir. Aun así, no nos pudimos escapar del corporativismo nazi: ortodoxos, marranos, asimilados, neocatólicos y neoprotestantes no nos escapamos del Holocausto y tuvimos que aprender, nosotros: los grandes errantes solitarios, que nadie escapa a sus raíces tribales y comunitarias. Si te olvidas adrede, si te camaleonas, otros, en el momento del peligro, te lo recordarán brutalmente. La gran lección es que no tenemos que reprimir lo comunitario, ni lo individual y, mucho menos, confundirlos. El corporativismo opera lo comunitario desde el código individualista: simula lo comunitario: lo pagano, desde un sistema monoteísta y, por tanto, individualista, que, a su vez, lo reprime y quiere ignorar. Lo corporativo agrega individuos; punto. Lo comunitario es otra cosa. Los bolivianos estamos empezando a caer en este círculo vicioso; y la solución, por Dios, no es cerrar los ojos y emperarse como nuestros doctorcitos de Princeton, Berlín, la Complutense, la UNAM, a quienes da una cobertura cómplice Jorge Canelas en su, sin embargo, pluralista y democrático semanario Pulso.

¿Qué es, pues, entonces lo comunitario?

Para ser lo más claro posible, lo voy a explicar a partir de su unidad básica: la pareja que, según Johannes Althusius, es la primera consociación; y en esto, este viejo calvinista coincide con el concepto aymara de *jaqi*. Lo comunitario es el tercero incluido que produce el encuentro del individuo A y el individuo B; de macho y hembra; por eso los ayllus se dividen en dos mitades opuestas: *aran* y *urin*, masculino y femenino, cuyo tinku en el taypi del territorio suscita la comunidad. Sin tinku no hay comunidad. Lo comunitario no es algo objetivo; nadie ha sacado la foto de un ayllu. La comunidad es el producto de la interacción; es el efecto de la relación, de la interrelación; es la energía psíquica que produce el encuentro de opuestos: varón-mujer, parcialidad de arriba-parcialidad de abajo, occidente-indianidad (que es, por cierto, la comunidad política posible para nosotros).

Otro ejemplo más para acabar de entender.

Veamos un ejemplo doméstico. La luz del foco es el resultado del encuentro del polo positivo y el polo negativo; la luz (lo comunitario) no suprime a ninguno de los polos en un tercero (tal la tesis de Hegel: la *Aufhebung* que da lugar a las teorías del mestizaje, del sincretismo). La luz es el tercero incluido que produce el encuentro de dos polos opuestos. Pues bien, la comunidad es como esa luz que produce el encuentro de polaridades opuestas; es como la dualidad onda-partícula. Lo comunitario es como el fotón de luz que incluye la fuerza de individuación: fermión, y la fuerza relacional: bosón, sin confundirlas, ni mezclarlas, ni ignorarlas, ni reprimir. Ora son bosón, ora fermión, en tiempo-espacios determinados. Mi tesis es que esta visión cuántica de la dualidad individuo/comunidad: occidente/indianidad, debe expresarse tanto en la composición de la Asamblea Constituyente como en el mismo texto constitucional. Al siglo XXI hay que entrar con los conceptos del siglo XXI y no, como pelean nuestros doctorcitos altoperuanos, con los conceptos de la Ilustración europea del siglo XVIII que produjo el Holocausto del siglo XX. Esto, nada menos, se está jugando Bolivia con esta Asamblea Constituyente, pues la masa crítica ha sazonado a este punto. Bolivia no es una provincia remota

del imperio; es un fractal del siglo XXI. Por eso es interesante vivir aquí y ahora.

Volvamos a tierra. Tu evaluación de la LPP muestra que uno de los errores, claves de la dinámica no sólo municipal, es reproducir en el nivel local instituciones adecuadas para otros espacios territoriales, vale decir, para el nivel nacional y/ o el nivel departamental. A eso has llamado “miniaturización” de la política.¹⁸ ¿En qué instituciones municipales crees que se da esto? Y, sobre todo, ¿cómo se debería remediar?, ¿qué dicen las ciencias de la organización al respecto?

Desearía responderte de la mejor manera posible, pues esta tendencia hacia la miniaturización de lo que vale en el nivel más general y abstracto, para replicarlo en los niveles inferiores, está marcando una parálisis del desarrollo municipal. Estamos haciendo más de lo mismo malo, que era perdonable al comienzo, en 1994, pues había que arrancar rápido con lo que se tenía. Pero ahora, no arreglar esta carga en el camino puede mandar al diantre el proceso. Menos mal que se viene la Constituyente que nos va a obligar a repensar todo, incluido lo organizacional. Nuestra tendencia hacia la “miniaturización” es la forma que asume la incapacidad cognitiva de nuestras elites de pensar la alteridad, sea étnica, económica, administrativa o institucional. Somos un país animista que quiere funcionar, formalmente, en código monoteísta; eso es la cuadratura del círculo. La elucidación de este punto es clave para sacar del chenko epistemológico a las políticas públicas bolivianas. Reformamos y frenamos al mismo tiempo, por falta de claridad conceptual y desubicación histórica. Una escuela de pensamiento, dentro del municipalismo, por ejemplo, quiere construir el Estado Nación, cuando su tiempo, su era, su época ya pasó y bloquea, de este modo, las virtualidades del municipalismo para construirle a Bolivia un traje estatal de tipo consociacional que es el que se adecua a nuestra realidad; pero, mucho me temo que para esto: lo consociacional, sobre lo cual llamara la atención Gonzalo Rojas, la masa crítica no ha crecido suficientemente; tendremos que contentarnos con un Estado autonómico, oja-

18 Cf. Javier Medina: “Qué ajustes pragmáticos habría que hacer, ahora, para que la municipalización pueda ser una vía para lograr calidad de vida”, en: *¿Qué Bolivia es posible y deseable?*, pp. 243-269.

lá que triterritorial por lo menos. Que el “Compro boliviano” también valga para lo político.

A ver.¹⁹ Para explicarlo, empezaré explicitando mi concepto de ‘governancia’, que es de índole municipal, y que utilizo para diferenciarlo del de ‘governabilidad’, que es de índole nacional y está basado en la forma ‘partido’. Tendemos a usar ‘governabilidad’ también para los contextos municipales, y ahí está el error; cada esfera debe tener sus propios conceptos; lo otro prolonga la manía boliviana de abusar de la analogía. Governancia significa la cogestión adaptativa y en red de todas las acciones de administración y gerencia del municipio. Governancia implica descentralización y, por tanto, redistribución de poderes políticos y financieros a los actores sociales locales.

La transferencia de competencias y recursos del centro a la periferia de la red tiene por objetivo resolver los problemas de la manera más eficiente posible; es decir, dejando que las personas más cercanas a los problemas los puedan resolver valiéndose del conocimiento que tienen de los mismos, debido a su proximidad, y de los recursos financieros que ahora disponen (principio de subsidiaridad). Paralelamente, la autoridad jerárquica centralizada se encarga de pensar las grandes orientaciones del largo plazo: planes maestros, planes reguladores; de velar por la homeostasis del sistema: equidad, equilibrio; el emprendimiento de las grandes obras que atañen a todos: transporte, infraestructura, información; conectar a su municipio en las redes de ecomunicipios del norte; establecer alianzas estratégicas, de índole económica, con movimientos inspirados en el nuevo paradigma. Asimismo, actúa de forma complementaria subsidiando a las redes locales en todos los proyectos que sean transdistritales. Así pues, “pilotaje” y “catálisis” son las palabras clave de la governancia municipal. El alcalde metropolitano garantiza el mantenimiento de la cohesión, la motivación del conjunto y la preparación de las grandes opciones colectivas. Pilotea; conduce la nave a puerto; no rema: no se pierde en los detalles; no atiende casos.

Para entender este pensamiento vale la pena detenerse en los modelos mecánico, biológico y caótico que conocemos en la actualidad. El mo-

19 Javier Medina: “Qué significa gobierno desde una perspectiva simbiótica”, en: *Manifiesto municipalista*, pp. 62-70.

delo mecánico, inspirado en la física newtoniana, lleva a una organización piramidal y a un sistema de mando jerárquico. Su funcionamiento tayloriano se basa en la especialización de las tareas. La organización se regula con respecto a un tiempo lineal. Su forma de dirección es la programación y el control cuantitativo. El modelo biológico, más reciente, favorece una organización en red. Su forma de dirección es el pilotaje, en lugar del mando directo o la programación detallada de las tareas. Su tiempo de referencia es no lineal; se dilata o se contrae en función de las fases de la vida de la organización: periodos de intensa actividad o de estabilización. El modelo caótico está adaptado a la complejidad de su entorno. Su organización es fractal (dividida en múltiples unidades autónomas) y su forma de dirección es catalítica (crea las condiciones de la eficacia de la acción). La organización descansa en una red de agentes conectados de forma densa y efectuando en paralelo tareas específicas en el conocimiento de objetivos y de reglas generales. Reciben información en retorno, mediante la observación rápida de los efectos de sus acciones sobre el entorno (nuevas demandas, emergencias, reacciones de los usuarios a malas prestaciones de servicios, por ejemplo).

Pues bien, esto nos lleva al concepto de “municipio inteligente”. Es preciso entender todo el municipio: población y territorio, como una organización, y al gobierno municipal como el cerebro de este cuerpo social. Algunas corporaciones transnacionales están organizadas de modo piramidal y reticular. Sería el modelo ideal para hacer una reingeniería organizacional del gobierno nacional. Sin embargo, las organizaciones que tienen que responder más rápidamente a las exigencias de la complejidad y de la aceleración son híbridos entre los modelos biológico y caótico, digamos, los gobiernos municipales. Para los subsistemas que tienen que administrar procesos comunicativos altamente interactivos: la relación con los vecinos por ejemplo, por tanto nuestros municipios rurales y las alcaldía distritales, el modelo más pertinente es el caótico. Por eso un ajuste de nuestro sistema político iría por reducir lo caótico en la esfera de la democracia representativa: tender hacia el bipartidismo, y en la esfera de la democracia participativa, lo local, tender hacia la máxima variedad posible.

En la era de las redes, las organizaciones con más posibilidades de desarrollo son las organizaciones así llamadas “inteligentes”. ¿De dónde proviene el adjetivo “inteligente”? Pues de la analogía con el ser humano.

Una persona inteligente, como sabemos, posee facultades de abstracción, jerarquización y de resolución de problemas. Utiliza un razonamiento lógico, deductivo e inductivo. Tiene un espíritu sintético, responde con rapidez, corrige sus errores. Sabe adaptarse a situaciones variadas, da pruebas de elevación y de apertura mental. Pues bien, una “organización inteligente”, en este caso el gobierno municipal, posee algunas de estas cualidades que se manifiestan en su comportamiento global: rapidez de acción, capacidad de adaptación a situaciones cambiantes, flexibilidad de funcionamiento, habilidad en las relaciones; dinamismo, intuición, apertura, imaginación, innovación. En el extremo opuesto, una “organización tojpi” es lenta, pesada, defensiva, conservadora, paralizada en su propia maraña burocrática. No tiene visión o proyecto de conjunto, le falta imaginación y capacidad de innovación. Es el escenario ideal para la corrupción y el robo a gran escala.

En la era de las redes y de la información repartida, la “inteligencia” se integrará en la estructura misma de la organización. La informática descentralizada tejerá la red aumentando la inteligencia colectiva de la organización, convirtiéndose en una suerte de superorganismo dotado de un cerebro descentralizado. En estas oficinas comunicantes, tanto analógica como digitalmente, los servidores públicos se convertirán en las neuronas del cerebro informático en el que se habrá convertido el gobierno municipal.

Otro concepto se impone: el de “municipio virtual”. El reticulado creciente de la sociedad y sus demandas cada vez más complejas, no por la envergadura de las mismas, sino por su cantidad y variedad, exigen una descentralización radical de su gerencia para poder ser atendidas, en la medida de lo posible en tiempo real. Un gobierno municipal “virtual” no es más que una red multicelular inteligente cuyos nodos están reducidos al mínimo de su masa crítica activa y eficaz. Su localización está repartida en las alcaldías distritales. Cada alcaldía distrital es una célula formada por un pequeño número de personas que realizan determinadas funciones tendientes más bien a facilitar que los vecinos mismos tomen decisiones, las empresas vecinales ejecuten, las juntas vecinales supervisen socialmente la ejecución de proyectos específicos, los comités de vigilancia vigilen el cumplimiento de los POAs distritales. Hacia el entorno inmediato, los vecinos: su función es catalizar, facilitar, delegar, monitorear, realimentar con el menor número de servidores públicos, *in situ*, y asisti-

dos informáticamente y conectados en red. Hacia adentro: el ejecutivo municipal propiamente dicho: de lo que se trata es de subcontratar todos los servicios que sea menester. Gerencia virtual es hacer buenos contratos, licitar en una sola vez y hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos. Los gastos fijos se reducen mediante la descentralización en módulos funcionales. Grandes empresas virtuales funcionan con sólo un centenar de personas. Estas personas están conectadas por las redes con otras empresas independientes que trabajan en cooperación dentro del marco de tareas dadas y durante un periodo determinado (ensamblaje, contabilidad, publicidad, marketing). De este modo se realiza el equivalente del trabajo de una empresa con miles de personas y cuya acción está limitada por estructuras pesadas y jerárquicas.

Finalmente, otro concepto importante a este respecto es el de “organización fractal”. Se puede descentralizar de dos maneras. Una, en la lógica de los compartimentos estancos que es lineal y duplicativa de las funciones que hay en los niveles superiores; por ejemplo, Ministerio de Desarrollo Sostenible, secretaría departamental de desarrollo sostenible, oficialía mayor de desarrollo sostenible, director de desarrollo sostenible de la subalcaldía, cartera de desarrollo sostenible de la junta vecinal. Éste es el ejemplo clásico de la miniaturización boliviana. La otra forma de descentralizar es la que vamos a llamar fractal y que consiste en organizar los equipos como una red de neuronas. Cada servidor público está estrechamente conectado con los demás, formando en cada alcaldía distrital un pequeño equipo multidisciplinario que se potencia exponencialmente al entrar en red con el resto de las alcaldías distritales. El sistema funciona por catálisis. En lugar de un haz de carriles de proyectos yuxtapuestos, disparados desde el centro, hay que representarse el espacio de la gestión como una esfera, cuyo volumen crece con las nuevas informaciones y experiencias que provienen del *feedback*.

Así, pues, una parte importante de la actividad de estas terminales descentralizadas consiste en administrar la interconectividad de su información. Una red neuronal situada en una estructura simbiótica y comunicante recombina y mezcla permanentemente lo que ya sabe para encontrar nuevas soluciones adaptativas a los problemas que se le planteen. La carga se arregla en el camino, pero sistémicamente. Pues bien, una organización fractal se articula en módulos autónomos pero interdependientes,

que incluyen todos los agentes que intervienen en la producción del servicio. Algunos pueden actuar al principio del proceso (planificación participativa), otros al final (cierre y entrega del proyecto), pero el equipo funciona como un todo en el que cada agente puede intervenir a su ritmo y de acuerdo con las exigencias de su *planning*, incluso de forma caótica siempre y cuando se respeten los plazos temporales impuestos. Además, algunos agentes son intercambiables y polivalentes, lo que aumenta la adaptabilidad flexible de la gestión.

Ahora bien, la motivación y la participación son fuertes en una estructura fractal, pues constituyen, en germen, la totalidad de la organización. Los equipos están conectados unos con otros en red; el conjunto es capital vivo de conocimientos compartidos, organizados en niveles jerárquicos, como en un hipertexto. Cada conocimiento o práctica conduce a otro conocimiento o práctica, gracias a un vínculo humano o electrónico. De este modo, la organización en su conjunto se adapta, como un organismo vivo, al caos del entorno con el que tiene que interactuar: las demandas, reclamos, preguntas de los vecinos. En lugar de aislarse protegiéndose tras estructuras rígidas, la organización fractal coordina los flujos, funciones y regulaciones, armonizándolas en función de las exigencias exteriores.

En un plano más general, criticas nuestra democracia representativa y, en un plano aun más en general, criticas a nuestro Estado de ser una burda copia de modelos occidentales impuestos y excluyentes. Como contraparte propones el desarrollo de esa democracia andina del ayllu que en tu óptica perdura férreamente hasta el presente. Sin embargo, aunque sostienes que es el municipalismo el mejor mecanismo para operativizar esta democracia, no termina de quedar claro cómo se complementa con el régimen municipal: ¿a través de los distritos indígenas?, ¿creando los llamados municipios indígenas que todavía no sabemos lo que son?, ¿o, quizá, fundando la República Autónoma de Achacachi?

Para un politólogo crítico está claro que el Estado Nación boliviano es un gran simulacro mantenido artificialmente en vida por la cooperación internacional. En un mundo globalizado e interdependiente le sale más barato a la comunidad internacional mantener un proyectorado subsahariano, como el nuestro, que incluirlo o anexarlo directamente. Hace ya años

que los politólogos hablan de “Estados fallidos” y “economías inviables”; un ejemplo clásico somos nosotros. ¿Qué otra cosa es sino un Estado HIPC? Pero he aquí que nuestras elites políticas e intelectuales se emperran en no darse por enteradas. Entiendo que es doloroso y humillante para ellas; pero nosotros queremos seguir viviendo y para ello precisamos mirarnos con lucidez y cariño.

Ahora bien, tus preguntas, para mí, han quedado obsoletas por la perspectiva que abre la Asamblea Constituyente. Ahora, a mí ya no me interesa la descentralización departamental, si podemos debatir acerca de formas autonómicas, federales, triterritoriales o consociacionales del Estado; ya no me interesa el municipio indígena ni las mancomunidades, si puedo plantear y debatir acerca de regiones autonómicas aymaras, quechuas, mojeño-amazónicas, chiquitano-guaraníes y de metrópolis-estado, para nosotros occidentales, en las capitales departamentales. Ya no me interesa la democracia del ayllu, si puedo debatir una Constitución intercultural donde los dos sistemas, el occidental y el amerindio, se encuentren complementariamente. Es decir, mis preocupaciones para tiempos reformistas: Estado descentralizado, municipio indígena, mancomunidades... No es que hayan desaparecido; se han complejizado y se ha ampliado la escala de lo posible.²⁰

Bajo esa misma orientación de crítica a los paradigmas “copiados”, criticas duramente esa tesis de una Bolivia pretendidamente exportadora y, como respuesta, sugieres la necesidad de incorporar al Sector Comunitario²¹ (así en mayúsculas, como tú lo escribes). Sin embargo, ¿quiénes conforman este sector?, ¿por qué podemos suponer que posee una fuerza distinta e incluso alternativa a la lógica del mercado? Me encantaría que tu respuesta pueda comentar algo acerca de ciertas opiniones (como las de PADER) que ven en este Sector Comunitario, como tú lo llamas, una variada gama de organizaciones de la sociedad civil, sin objetivos productivos claros, dominados por una tendencia a la absoluta gratuidad en la obtención de servicios, sin conocimientos administrativos, además de otros factores que nos muestran que, con este sector, posiblemente no llegaríamos muy lejos.

20 Javier Medina: “Reforma o refundación de Bolivia”, en *El Juguete Rabioso*, (La Paz), N° 92, 2003, pp. 6-7.

21 Javier Medina: *La vía municipal hacia la Vida buena*, La Paz, FAM/PADEP, 2002.

El Estado moderno conoce dos sectores: el sector público y el sector privado. El supuesto es que una de las tareas del Estado Nación era industrializar y crear un mercado interno. La industrialización implica haber convertido a campesinos y artesanos en proletariado. Ahora bien, como el "Estado" boliviano no ha llevado a cabo la industrialización, todo ese inmenso sector compuesto por campesinos, cooperativistas mineros y artesanos no ha desaparecido y se ha refuncionalizado como un sector que se articula a una "industria" incipiente que sólo abusando de la analogía puede llamarse así. En Bolivia, por ejemplo, se llama "industriales de la madera" a los que cortan árboles, los echan al río y sacan las troncas al Brasil. En la década de los setenta este sector es llamado "sector informal" y se suponía que si este sector se "formalizaba", "se intitulaba la propiedad" se convertiría en sector privado. El gurú de esta fatamorgana se llama Hernando de Soto, quien, a pesar de que ninguna de sus brillantes ideas se ha cumplido, sigue engatusando a misioneros de paisano: acaba de engatusar al BID. No ha sucedido tal cosa, por la sencilla razón de que es un sector que participa, simultáneamente, de los dos principios que hacen a la economía: el principio de reciprocidad y el principio de intercambio.

Es por esta razón que, por ejemplo, en los Estados Unidos, una vez cumplida la revolución industrial, iniciada la automatización y robotización de la producción, que implica racionalización de la mano de obra, vuelve a aparecer este sector que fascinara, por cierto, a Alexis de Tocqueville, ligado al trabajo voluntario y a organizaciones sin fines de lucro, que es llamado, justamente, el "tercer sector" y representa el 11% del PIB norteamericano. Este mismo sector (por las mismas razones: cumplimiento de la revolución industrial) es reconocido por el Tratado de Maastricht, que funda la Unión Europea, como "sector comunitario". Este sector es típico de sociedades premodernas y posmodernas ("poscapitalismo": Peter Drucker; "posmercado": Jeremy Rifkin; "prosumo": Alvin Tofler; "el retorno del don": Jacques Godbout, Alain Caille). En el caso boliviano, produce nueve de cada diez empleos en las ciudades y toda la comida que consume la población. Pero como la elite boliviana cree vivir en un Estado moderno e industrial, no quiere ver lo obvio: que lo que menos tenemos es institucionalidad estatal y mercado; por cierto, los dos pilares del ajuste de 1985.

El PADER basa su propuesta desarrollista y civilizadora sobre supuestos inexistentes o que siguen embrionales desde 1825: que hay sector pú-

blico (cuando lo que hay es una cleptocracia que se fagocita el botín prebendal de la “administración” pública); que hay un sector privado (cuando lo que hay es una casta parasitaria, contrabandista y evasora de impuestos); que hay mercado (cuando lo que hay es q’atu), es más, que hay libre mercado (¿dónde?); que el dinero es el equivalente general (¿general?). Samuel Doria Medina sostiene, en *El sector informal en Bolivia*, que, *stricto sensu*, en Bolivia se puede hablar de un 10% de mercado; el resto él lo llama “sector informal”. Sobre estos deseos, el PADER quiere hacer desarrollo capitalista, cadenas productivas, cadenas de valor, cuando el capitalismo es ya un recuerdo del pasado, en el Norte, y, en el Sur, una cotidiana imposibilidad desde comienzos del siglo XIX. Por otro lado, te he de confesar que me encanta Bolivia porque suple con palabras (competitividad, cadenas de valor, sector privado, sociedad civil...) la falta de esas realidades. Bolivia es una gran novela de ficción. En esto consiste su secreta fascinación. Éstas son las hierbas con las que nos embruja, por lo menos, a los que amamos las palabras.

En Bolivia, el sector privado existe artificialmente gracias a las transferencias que le hace el resto de la sociedad que cubre su ineptitud y parasitismo: ha hecho quebrar el Banco Agrícola, el Banco Minero, el Banco del Estado; luego, en la gestión de Sánchez de Lozada, el gobierno traspasa a los banqueros mafiosos seiscientos millones de dólares, y el gobierno Banzer-Quiroga les ha transferido otro tanto a los empresarios quebrados. Ningún país del mundo subsidia, ritualmente, al sector privado, cada seis años. El PADER, por pensar por analogía, anda ya casi siete años buscando, como Diógenes, empresarios privados en los municipios y por un par de golondrinas emprendedoras que encuentra cree que ya es verano productivo, digo, municipio productivo.

Y, finalmente, el PADER se obstina en no reconocer el hecho obvio de que en el sector comunitario el “patrón” y el “trabajador” son la misma persona y que trabaja la familia enlazando a la parentela consanguínea y ritual. Eso no es sector privado ni en miniatura; es otra cosa. El error fundamental del PADER es pensar que Bolivia es un país capitalista, sólo que de alasita; que los indios son calvinistas anglosajones, sólo que quemaditos por la altura y que, por consiguiente, la pomada mágica es hacer alianzas estratégicas y cadenas de valor. Dicho de otro manera: el error del PADER es leer a los sujetos del principio económico de la reciprocidad (“una va-

riada gama de organizaciones de la sociedad civil sin objetivos productivos claros, dominados por una tendencia a la absoluta gratuidad...”) como si pertenecieran al principio económico del intercambio y la acumulación. Trágico error. Es como criticar a una vaca porque no corre como un caballo y al caballo de que no da leche. Es suponer que sólo existe un principio económico. El sector comunitario lo que provee es seguridad alimentaria y social, produce valores: amistad, solidaridad, alianzas... se basa en el don y el contradon. La dinámica económica de la reciprocidad²² parte de la necesidad del otro, con quien interactúa, con la finalidad de crear el vínculo social: la red comunitaria, donde el donador busca adquirir prestigio y relaciones que le devolverán el don otorgado cuando él, a su vez, lo precise. Ésa es la lógica del don. No es para conquistar el mercado mundial; es para tener calidad de vida en su llajta. La dinámica económica del intercambio parte del interés individual con la finalidad de lucrar y acumular, para con esos recursos poder comprar los bienes y servicios que necesita para ser feliz. Ésa es la lógica del capital; es para llegar lejos. Como es evidente, se trata de dos sistemas antagónicos. Este tipo de sueños, como los del PADER, son posibles porque están subsidiados; durarán hasta que se acabe el financiamiento del programa. Son, probablemente, el último capítulo de la historia misional del Occidente cristiano: convertir a los animistas en monoteístas, ya no por la vía de los sacramentos, sino bajo el supuesto de que a un dios abstracto sólo se lo puede entender si se entiende el funcionamiento del “abstracto más concreto: el dinero”.

También planteas que sólo el municipalismo nos puede sacar de la pobreza.²³ ¿Qué significa esto? ¿No es generar demasiadas expectativas, más aun si tenemos en cuenta que el municipalismo es sólo un engranaje menor de una maquinaria mayor: la democracia representativa y la economía de mercado?

Si se ve la municipalización como lo local de lo nacional; es decir, como un Estado Nación logrado que funciona descentralizadamente, tu obser-

22 El texto de Dominique Temple, editado por Javier Medina: *Teoría de la reciprocidad*, La Paz, GTZ-PADEP, 2002. Solicitarlo a <gloria.ardaya@padep.org.bo>

23 Javier Medina: *Repensar la “pobreza” en una sociedad no occidental*, La Paz, Ministerio de Hacienda, 2000.

vación es correcta. Pero si partimos del hecho de que el “Estado” boliviano es un proyectorado “subsahariano” (esta taxonomía proviene del Banco Mundial),²⁴ mantenido en vida artificialmente por la cooperación internacional, por un lado, y que la megatendencia del mundo va hacia confederaciones de gobiernos locales que insinúan formas estatales de tipo consociacional, se puede sostener razonablemente que nuestro proceso de municipalización puede ser una salida honrosa y digna a la debacle del Estado Nación centralista y unitario. Ha tendido la cama, de cierto modo, para que el debate constitucional en curso pueda ser más complejo y rico que el de 1995.

Para que entiendas mi énfasis municipalista que, ahora, amplía su escala y su horizonte con la Constituyente, me gustaría, sin embargo, detenerme en algunas de las causas de la inviabilidad republicana de Bolivia: éste no es tanto (que también lo es) un problema de personas o de partidos; es un problema debido, en gran parte, a la caducidad del diseño estatal de nación; a la erosión de los valores absolutos y excluyentes de la era industrial; a la disonancia que se produce entre un *hardware* de Estado industrial obsoleto (y que, además, no hemos logrado concretar) respecto de un nuevo *software* de sociedad de la información. Es un problema también de disonancia entre forma y contenido.

En este punto amerita un apunte sobre los modelos de cambio social, pues la municipalización la hemos entendido también: los revolucionarios entrados en cordura, como una metodología de cambio social. Es conocido el modelo moderno de cambio social: ejercer la violencia como partera de una nueva sociedad. Desde la atalaya del siglo XXI ahora sabemos que la violencia revolucionaria de los siglos XIX y XX no alumbró ni sociedades comunitarias ni “hombre nuevo” alguno.²⁵ Y ello no por razones personales de los líderes o partidos revolucionarios, sino por razones lógicas y de escala. Fue un error lógico dicotomizar la sociedad entre socialistas y liberales, comunistas y capitalistas, oficialistas y opositores, y entender la solución de los problemas políticos como la exclusión del otro,

24 Javier Medina: “Democracia participativa y cooperación internacional”, en *Manifiesto municipalista*, pp. 177-191.

25 Javier Medina: “Ni Marx ni menos” y “Por una crítica epistemológica del marxismo” en: *Repensar Bolivia*, pp. 29-71 y 73-83.

cuando no de su aniquilación. He aquí la quintaesencia de la barbarie del siglo XX. Fue un error de escala pretender construir una sociedad comunitaria a escala estatal, imperial o mundial. La comunidad política, la *polis*, sólo es posible, según Aristóteles, hasta un máximo de cincuenta mil personas y, probablemente, el doble, con los actuales sistemas de comunicación: la radio y la televisión sobre todo; pero aun con estas tecnologías, no más allá, porque para que haya comunidad humana es preciso que se puedan dar relaciones interpersonales. La democracia participativa es una democracia cara a cara. Cuando no es posible el cara a cara, entonces aparece la democracia representativa. Los activistas de derechos humanos quieren “democracia participativa” en el nivel nacional y para la Constituyente. No, pues. Así no es.

Desde la reconquista de la democracia representativa, a comienzos de la década de los ochenta, no hemos podido consolidar un proyecto común viable, porque en la planificación, tanto pública como privada, hemos preferido partir de nuestras carencias, atrasos, insuficiencias, ineptitudes, defectos, problemas respecto de los modelos de las “sociedades desarrolladas”. Ésta es la razón por qué después de haber invertido ingentes cantidades de recursos financieros para un modelo de desarrollo inadecuado ecológica y culturalmente, la pobreza no sólo que no se ha detenido sino que se incrementa en forma directamente proporcional a la inyección de recursos financieros.

Los municipalistas comunales hemos empezado a romper este círculo vicioso. Para empezar, hemos partido de nuestras experiencias exitosas, en planificación, gestión, educación, desarrollo rural, etc.; partimos, pues, de cosas concretas que hemos producido creativamente y con éxito como sociedad. Vislumbramos, unos más, otros menos, las potencialidades de la civilización indígena: sus “usos y costumbres”. Empezamos a considerar la biodiversidad de nuestros ecosistemas, que tenemos que “mancomunar” administrativamente. Fuimos conscientes del gran capital social que, a pesar de todo, nos mantiene religados y unidos; así como del capital simbólico que nos proporciona el hecho de que la mayoría indígena pertenece a una civilización holista y sistémica. En fin, partimos de los recursos que tenemos; de las soluciones que hemos encontrado; de las actividades en las que descollamos; somos buenos y aun excelentes. La propuesta municipalista arranca, pues, de una actitud positiva frente a

nosotros mismos y los otros; de una razonable autoestima; de una seguridad interior brotada de nuestras raíces culturales; de confianza en nuestra potencialidades ecológicas y simbólicas en el contexto de las sociedades de la información, de cuño ecológico, del siglo XXI. Ésta es la razón de fondo de por qué el proceso de municipalización es, ahora, la única esperanza razonable, concreta, a la mano, en funcionamiento que tenemos para refundar este país, no sobre ilusiones y deseos utópicos o más copias y plagios de “sociedades desarrolladas”, con las que no compartimos los supuestos de sus éxitos que nos deslumbran, o al modo tradicional: a través de las marchas, las huelgas y los bloqueos de caminos. Lo que ha hecho y está haciendo el municipalismo es modelar, como gobiernos locales autónomos pero en proceso de interconexión, nuestra idiosincrasia para que los deseos sociales por una mejor vida sean posibles con el menor costo de violencia y en el menor tiempo posible. La vida tiene que empezar a cambiar, no para nuestros nietos, sino para nosotros.

Así, pues, de estas raíces, se insinúa un nuevo modelo de cambio social. En este punto, mejor es que aclare que te voy a relatar mi agenda privada; los insumos con los que interactúo con mis compañeros. Ya no la violencia como partera de la historia, sino cambio social, primero, como cambio interno y personal. Cambio como práctica, individual y social, de las virtudes de la tolerancia, la cooperación, la complementariedad. Cambio como un nuevo pacto con la naturaleza y la historia. Cambio como armonización de las relaciones entre individuo y comunidad. Cambio ya no como milagro súbito que va a transformar, de la noche a la mañana, todas las relaciones sociales, sino como un proceso perfectivo que, por realimentación con el entorno y sus actores, va mejorando la calidad de vida de la comunidad, donde los individuos podremos madurar en ciudadanía, responsabilidad, libertad y bienestar. El municipalismo es la posibilidad de complejizar la democracia, como democracia representativa/democracia participativa; la economía, como economía de intercambio y acumulación/economía de don y reciprocidad. Ésta fue mi sospecha y mi apuesta. Ahora la voy a pelear en las ligas mayores de la Constituyente.

A propósito de la lucha contra la pobreza. Sabemos que has sido uno de los entusiastas impulsores del Diálogo 2000 y de la Ley del Diálogo. Sin embargo, también sostienes frases como ésta: “somos pobres si nosotros así lo decidimos y

ricos si así lo decidimos. Para ello no precisamos HIPC ni vainas por el estilo...”.²⁶ ¿No crees que te contradices? Y en todo caso, ¿no crees que más allá de las críticas que se pueda hacer al HIPC, no consideras que estos recursos serán de gran utilidad para el fortalecimiento del municipalismo?

Si piensas de acuerdo a los principios de identidad, no contradicción y tercero excluido, tienes razón: me contradigo. Ahora bien, mi *software* se basa en el principio contradictorio. Yo interactúo. Digo sí al diálogo, pero eso no me quita criticarlo si hace falta. Digo sí a la EBRP, pero eso no me quita sacarle la mierda, cuando amerita. Digo sí a la lucha contra la pobreza, pero haré todo lo posible por trascenderla hacia el *Suma Qamaña*²⁷ y el *Ñande Reko*.²⁸ Digo sí a mi contrario y trato, interactuando (no mirando desde el balcón, criticando, haciéndome la burla o lamentando: “...humanas acciones non ridere, non lugere, neque destestari, sed intelligere”), trato, digo, de trascenderlo hacia la complementariedad con su opuesto. Es la manera que he encontrado de aunar, proactivamente, lucidez y ciudadanía; mi raíz judaica: justicia, transformar la sociedad, defender los sagrados derechos del pobre, la viuda y el huérfano; con mi otra pulsión más recóndita: mi animismo de tipo kabalístico, que me empuja, por un lado, a un diálogo con los animistas amerindios: mis próximos, y, por otro, al aislamiento del mundo, sus pompas y vanidades: a la soledad del ermitaño en la contemplación de la naturaleza.

E insistiendo con el Diálogo Nacional 2000. Has mostrado una posición durísima contra la Iglesia, a la que has echado en cara tratar de organizar un gobierno paralelo so pretexto del control social; que tal poder podría tener consecuencias peligrosas para la libertad de culto y de opinión. Sobre este punto es que te quiero comentar tres aspectos que espero me puedas contestar uno a uno. Por una parte, creo que resulta un poco insincero estar a favor del Diálogo sólo y cuando ofrezca las propuestas que ya estaban arregladas de entrada (que se consensúe la forma de

26 Javier Medina: “El Diálogo Nacional como herramienta para diseñar políticas públicas participativas”, en: *Manifiesto municipalista*, pp. 91-119.

27 Javier Medina: *Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Buena vida*, La Paz, FAM/PADEP, 2001.

28 Javier Medina: *Ñande Reko. La comprensión guaraní de la Vida buena*, La Paz, FAM/PADEP, 2002.

distribución del HIPC y pare de contar) y no se tenga la suficiente apertura democrática para entender que también existen consecuencias no deseadas del Diálogo que deben ser aceptadas o, al menos, analizadas. La Iglesia, en ese sentido, es un hijo no deseado pero, al fin, un hijo de este Diálogo 2000.

Mi texto “¿Control social o cogobierno? La Iglesia ante la debacle del Estado”²⁹ hay que entenderlo en el contexto del Diálogo Nacional 2000. Lo que tiene de coyuntural ha quedado obsoleto. Era un panfleto de combate. Me quiero hacer la ilusión, sin embargo, que jugó un pequeño rol en bajarles los humos. De hecho, mis argumentos eran teológicos, basados en la *Lumen gentium* y la buena doctrina de los grandes teólogos del Vaticano II, como Karl Rahner, sobre las relaciones Estado-Iglesia y teniendo bien en cuenta, asimismo, el derecho canónico. Tenía, sí, un tono profético que no podía evitar; pero es que la iglesia católica es también parte de mi historia y no renuncio a ella, aunque intelectualmente me inscriba más en la secta del rabí que sacó a latigazos a los mercaderes del templo. Me emputan los acercamientos obscenos al poder por dinero. Ahora bien, de ese textito lo que es menos coyuntural, con sus flujos y reflujos, es lo siguiente: la heteropraxis política de la Iglesia católica boliviana es posible porque, a efectos prácticos, casi no hay Estado de derecho, porque no funcionan las instituciones y porque sus estantes y habitantes son menores de edad, desde el punto de vista del *Aufklärung*: la condición subjetiva de posibilidad del Estado de derecho moderno. Bolivia es una colectividad que precisa de una madre y maestra: lo grita con desesperación cada conflicto que hay. El así llamado “poder político” peregrina a la “casa de retiro Cardenal Maurer” sin ninguna vergüenza y la Iglesia, en los conflictos que siguen al Diálogo Nacional, casi ha ejercido de *maitresse* inglesa: con botines de charol y látigo de goma ha puesto rosados los culitos blancos de la partidocracia. Todas las actuaciones de la Iglesia, a solicitud de partes, no hacen sino acabar de rematar la formalidad llamada “Estado de derecho”, pues son de índole extraparlamentaria. Cada vez que la Iglesia dice *Dominus vobiscum*, la democracia parlamentaria se autominiaturiza. ¿Qué raíces atávicas nos hacen seguir manteniendo una institucionalidad que no funciona y no tiene nada de autoestima institucional?, ¿la reminiscencia del culto a las mo-

29 Javier Medina, en: *Manifiesto municipalista*, pp. 193-227.

mias del imperio inca? Me pasma el apego nuestro a lo que no funciona, a lo que va contra nuestros intereses, a lo que nos perjudica material y espiritualmente; me asombra que sigamos yendo a las urnas; que los jóvenes amerindios sigan yendo al cuartel; me deja estupefacto la infinita paciencia frente al “vuélvete mañana, hijo” de la burocracia pública; me entumece el alma ver cómo se entona con unción el himno nacional (¿no relacionamos las palabras con las cosas?). ¿Nadie saca las implicaciones estatales del hecho de que el pueblo ha incrementado el tomarse la justicia por sus manos? ¿Qué significa que el pueblo no crea en la policía, en los abogados y los tribunales? ¿Somos una pasión inútil?

No. La Iglesia no es una hija no deseada del Diálogo; existe desde hace dos mil años y es uno de los principales actores políticos de este país, junto a la cooperación internacional. Yo he aceptado el Diálogo con todas sus sombras y luces; por eso, en la Ley del Diálogo, justamente, se consensuó que la EBRP se ajustaría participativamente cada tres años. Por eso mismo, soy ahora un crítico tan duro con el actual Diálogo, que empieza incumpliendo la Ley del Diálogo: en vez de “ajustar participativamente la EBRP”, se saca de la manga tecnocráticamente una EBRP II que se la quiere, al comienzo, hacer validar autoritariamente por la gente; hoy, sin rumbo, acepta cualquier agenda. El gobierno, la cooperación y el Comité de Enlace, como la mamá chimpancé de la que hablara tan mordazmente Barrios Suvelza, siguen jalando su cría muerta, llamada Diálogo Nacional 2004, varias semanas después de fenecida. Es patética nuestra desubicación.

Un segundo punto es el que se refiere al “poder dual” que inauguraría la Iglesia. Y respecto a esto, surgen los “defensores” de la institucionalidad, arguyendo que “ésta es una afrenta a las instituciones existentes en el país, que no debemos tolerar... ¡se han pasado estos curas!”. Empero, hay otros factores que desde tiempo atrás inciden de manera todavía más pernicioso contra la institucionalidad del país que, sin embargo, no han ocasionado las “iras” que produce la Iglesia. ¿Qué decir, por ejemplo, de nuestra institucionalidad mellada diariamente por las imposiciones externas (se me viene a la cabeza Eliahu Kreiss tomando parte de las sesiones del gabinete) o del bestial cuoteo partidario que nos acerca más a esa democracia delegativa/personalista, de la que habla O'Donnell, incapaz de posibilitar la consolidación de las instituciones, por citar dos ejemplos? ¿Dónde quedaron esos ilustres defensores de la institucionalidad?

Yo creo que lo que ahora llamamos “Estado boliviano” es sólo la velocidad de la luz de una estrella que ha debido morir allá por los años en que otro sefardí escribiera *Réquiem por una república*. En vez de lamentarme, el azar y mis ganas me hicieron parte de un equipo con el que tratamos de tejer una institucionalidad modesta en el nivel donde era posible: el espacio local, para de este modo preparar un terreno que nos permitiera un salto cuántico más osado y atrevido que, parece, se está acercando vertiginosamente. La desinstitucionalización se debe a las elites: políticas, eclesiásticas, militares, sindicales, mediáticas. A ellas hay que endosarles este aborto llamado Bolivia.

Por último, dejando en claro que yo también estoy en contra de las excesivas pretensiones de la Iglesia, quiero de todas maneras rescatar un elemento que me parece crucial: el control ha estado relegado, hasta la Ley del Diálogo, a la esfera municipal: el comité de vigilancia. Ahora, con el apoyo de la Iglesia, tiene la oportunidad de extenderse a los niveles departamental y nacional, lo que es verdaderamente positivo, ¿no crees?

Debe haber aumentado mi presbicia. Desde el 2001 no he notado nada especial. No he leído que hubieran pedido los POA a prefectos y ministros para hacer el control social, a esos niveles. Deben haber estado ocupados contando los billetes del HIPC.

Te explayas sobre lo que has venido en denominar “municipio indígena”.³⁰ Se muestra como un título verdaderamente pintoresco. Dada la coyuntura de virtual levantamiento campesino/indígena que hemos vivido, parece aun más ideológico que real. ¿Nos puedes dar pautas de cómo haríamos andar este mentado municipio? Esta pregunta particular, bien puede extenderse a una más abarcadora pero, igualmente, interesante: ¿existen formas verdaderamente puras de desarrollo que nos permitan, precisamente como lo haces en otro texto, hablar de “una vida buena ”?³¹

“Municipio indígena” es un concepto que acuñaron los indígenas de tierras bajas, en la década de los ochenta, cuando preparaban una ley in-

30 Javier Medina (ed.): *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz, Ministerio de Participación Popular / FAM / PADEP, 2003.

31 Javier Medina: “La concepción occidental del desarrollo” en *Repensar Bolivia. Cicatrices de un viaje hacia sí mismo. 1972-1992*, La Paz, HISBOL, 1992, pp. 123-134.

dígena. Carlos Hugo Molina ya entonces estuvo metido en estos “devaneos indigenistas”. En mayo de 1994, un mes después de promulgada la LPP, la demandó el capitán grande del Izozo, Bonifacio Barrientos. La Unidad de Participación Popular, que dirigía Carlos Hugo, no les dio municipio indígena, pero sí distrito indígena, por cierto fundamentalismo republicanista, a mi modo de ver, con el cual yo estaría de acuerdo si, efectivamente, tuviéramos una República de verdad. Desgraciadamente, la evidencia empírica muestra todo lo contrario. En el Foro Jubileo y en el Diálogo Nacional 2000 vuelven a meter en la agenda, esta vez CIDOB y CONAMAQ, este pintoresco concepto. Yo lo único que he hecho, como servidor público, es tomar debida nota de su demanda, respetarla y hacerla andar en el sector público, cuando esto me fue posible. De hecho, está en la Ley de UPAs, en la Ley del Diálogo y en el *issue* 8 del PSAC el proyecto de apoyo a la descentralización del Banco Mundial, el único componente del PSAC, según la evaluación,³² que ha funcionado, gracias a los desvelos de Jorge Miranda y su equipo.³³

Desde el siglo XVI, las luchas indígenas son por territorio y autodeterminación. Yo, solidaria y militantemente, estoy con esas reivindicaciones, porque no quiero vivir en un país de apartheid y *ghettos* para nadie. Hasta octubre de 2003, lo posible, para avanzar hacia territorio y autodeterminación, era la estrategia del municipio indígena; es decir, adecuar la territorialidad étnica al régimen municipal (la sección de provincia no respeta los linderos del ayllu), luego avanzar hacia la construcción de un modelo de gestión pública intercultural, basado en el principio individualista (“gestión por resultados” de la SAFCO) y en el principio comunitario (la idea de rotación y servicio del sistema de cargos) modelado según los sistemas gerenciales japoneses, basados en el principio comunitario, como se sabe. Hasta aquí pudimos avanzar en la gestión de Marcial Fabricano y Mario Galindo. En mi agenda secreta, se trataba de preparar los recursos humanos de gestión para cuando se vengan las autonomías; porque una autonomía sin gerentes es una catástrofe anunciada y el municipio indígena

32 Cf. Gonzalo Rojas: “La ciudadanización y el municipio indígena. Compatibilización de las territorialidades étnicas al régimen municipal”, en Javier Medina (ed.): *Municipio indígena*, pp. 45-48.

33 Javier Medina: *Manifiesto municipalista*, pp. 229-235.

podría haber sido una buena escuela de gerencia pública intercultural. Ahora los tiempos se han acelerado. Ahora peleo porque la composición de la futura Asamblea Constituyente sea intercultural ...

Ya volveremos sobre eso, en la siguiente pregunta.

De acuerdo. Lo de la “Vida buena”,³⁴ en primer lugar, es uno de los temas filosóficos por excelencia, tanto de Oriente como de Occidente. Como he decidido filosofar incidiendo en las políticas públicas, he metido el tema de la Vida buena, de la calidad de vida, en el debate sobre la estrategia de lucha contra la pobreza, pues poner todo el pundonor en el aumento de los ingresos: el crecimiento, me parece una solemne cojudez intelectual. Ahora, en estas batallas solitarias contra los molinos de viento, con las que distraigo al implacable Tiempo, busco no hacer daño a nadie, pues sé de los peligros del voluntarismo, pero conozco también de la energía que provee. Los mellizos “Desarrollo” y “Crecimiento” están solos y abatidos en los páramos andinos y las llanuras amazónicas. Pensé: les pondré una compañera promiscua para que su fracaso no sea tan estrepitoso. Entonces, para la fiesta trienal que doña Lucha contra la pobreza daba a su cándida hija, la infanta Eberepé, llevé a una moza garrida llamada Vidabuena, de la villa de fray Luis de León. Me dije: que les alegre la vida. No todo es cantidad, también hay que pensar en la calidad. Es tarea absurda perseguir el 4,5% del PIB durante quince años; que conozcan la *Sumaj Kausay* de los quechuas, la *Suma Qamaña* de los aymaras, el *Ñande reko* de los guaraníes: la “Vida dulce” amerindia, aquí y ahora. Los placeres del futuro están bien para los hijos del Tiempo; no para los hijos del Espacio: los hijos de Pachamama. A lo mejor nos estamos muriendo de sed, pensando que estamos en alta mar y, en realidad, estamos en la desembocadura del río Amazonas y sólo hace falta bajar la mano al río y subirla llena de agua dulce y darnos cuenta (¡ah, la Iluminación!) que nos morimos de sed estando sobre el río de agua dulce más caudaloso del mundo. Querido Diego, tómalo como una licencia poética. No es más. Lo concreto y tecnocrático es crecer a banda ancha encadenándonos al mercado mundial. ¡Qué carajo!

34 Javier Medina: *Manifiesto municipalista*, pp. 237-249.

También te has dedicado a polemizar sobre la Asamblea Constituyente³⁵ con un argumento tildado de absolutamente reaccionario. La base de tu argumento es proponer que la Asamblea se componga, proporcionalmente, del 62% de bolivianos indígenas y del 32% de bolivianos occidentales, que se autoidentificaron como tales en el Censo del 2001.

Efectivamente; pero la proporción de la composición,³⁶ 62-38 (que ha levantado chispas en la oligarquía intelectual de la zona sur), no es mi argumento principal; es un corolario lógico desde el modelo representativo (pues la Asamblea no puede regirse si no es por el principio representativo, no por el participativo) que opera en base a mayorías y minorías. De entrada quisiera despejar dudas. No soy progresista; tengo la desgracia de que soy un lector voraz y curioso y, obviamente, leo cosas que atentan contra los dogmas de la Ilustración del siglo XVIII: a los herejes esos de Einstein, Planck, Bohr, Heisenberg, de Broglie, Lupasco ... Tampoco soy reaccionario; soy, más bien, proactivo, voluntarista; me compro líos ajenos, con facilidad. Si te sirve, soy retroprogresivo, para usar el neologismo de Salvador Paniker. En mi juventud fui un intelectual sefardí (es decir, un revolucionario escéptico como Spinoza; no crédulo como los askenazíes) en las barricadas de Praga y las ramblas de Barcelona; desde mis cuarenta años, me he ido introduciendo en el mundo de la Kabbalah; es decir, alguien que quiere pensar / sentir, al mismo tiempo, el bien y el mal, la derecha y la izquierda, la democracia y la dictadura, lo masculino y lo femenino, el tiempo y el espacio, la materia y la energía, el progreso y la tradición, monoteísmo y animismo, Occidente y la indianidad... en el taypi de su vida cotidiana: aquí y ahora. No quiero reprimir la otra polaridad de lo real; mi otra mitad esencial. Su costo son todos los holocaustos.

Yo propongo algo evidente, aunque no obvio. Si en Bolivia conviven dos civilizaciones, estos dos sistemas tienen que expresarse, primero, en la composición de la Asamblea Constituyente misma y, luego, en el texto

35 Javier Medina: "Arquitectura intercultural de la nueva Constitución", en *Pulso*, (La Paz), N° 222, 2003, pp. 6-7.

36 Cf. Fernando Aramayo: "Autoidentidades según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001", en Javier Medina (ed.): *Municipio indígena*, pp. 35-44. En el anexo se presenta, por municipios, los porcentajes de autoidentificación étnica.

constitucional propiamente dicho. Ésta es la materia prima de algo más que un contrato social (ya no estamos en la época de Voltaire y Rousseau): de un pacto de reciprocidad entre los bolivianos occidentales y los bolivianos amerindios, pues estamos en Aynimarka, no en las Cortes de Cádiz. Si lo vemos así, las reglas del juego ya están instituidas: la vía occidental se expresa a través del sistema liberal de partidos, por voto directo, en las circunscripciones electorales que ya existen. La vía amerindia se expresa a través de su sistema de cargos que también existe y se rige por su derecho consuetudinario que reconoce la actual Constitución. Para evitar el manoseo corporativista de parte de los intelectuales del *ancien régime*, me parece interesante una iniciativa que ha empezado a correr en los ayllus norpotosinos de convocar a las diversas instituciones en las que la República ha fragmentado a los indios a un nuevo congreso indigenal, del cual salga su representación a la Asamblea Constituyente. Éste es mi argumento principal. El corolario 62-32 es racional, lógico, justo. Como De Clerck, en África del Sur, tenemos que aceptar que los bolivianos occidentales somos una minoría étnica en este país y que está en nuestro propio interés, de largo plazo, hacer un buen y leal pacto de reciprocidad con nuestros anfitriones. El *Pachakuti* es más fuerte que la Reforma, pues en la Revolución ya no creen ni sus propios hijos. Yo quiero vivir en otra época. Yo busco el *Tikum*: la *restitutio* luriana de los fragmentos en el todo orgánico de un hermafrodita *Adam Kadmón* y, a lo mejor, algo nos acerca a ese horizonte: mi agenda privada, un buen pacto de reciprocidad occidental-amerindio.

Gracias, Javier, por esta conversación.

De nada.

Javier Medina ha sido parte de los equipos que han trabajado, tanto en el diseño como en la implementación, de las reformas de segunda generación del Estado boliviano. Actualmente se ocupa de las relaciones entre la civilización occidental y la civilización amerindia en referencia al debate público acerca de la futura asamblea constituyente. Ha publicado: *Repensar Bolivia*, 1992; *Del Alivio a la pobreza al Desarrollo humano*, 1994; *Poderes locales*, 1997; *Occidente y la Indianidad*, 2000; *¿Qué Bolivia es posible y deseable?*, 2001.

“Es la etapa previa, a lo que vamos a llegar: las autonomías y los gobiernos departamentales”

Carlos Hugo Molina

¿Por qué, en una época marcada por una visión departamentalista, defendiste la opción municipalista?¹

Conceptualmente, yo venía de una experiencia de naturaleza académica y de una experiencia práctica que me mostraba la existencia de un vacío conceptual y político en el debate de la descentralización. La académica era la especialidad en derecho constitucional y administrativo que había realizado y que había enfocado en la reforma del Estado a partir de concepto de participación ciudadana y descentralización. La práctica, era la de una experiencia de trabajo muy fuerte a nivel local, tanto en lo urbano como en lo rural, trabajando con grupos culturales y sociales, a nivel periurbano, y con la CIDOB, a niveles rurales; y de constatar, en ambos casos, que en el discurso de los procesos de descentralización boliviana no existía la concepción de lo local. Al no existir la concepción de lo local, no existía la concepción de la ciudadanía, del ejercicio de solución de conflictos y de problemas del desarrollo, a partir del ciudadano o de la ciudadana. La constante de todo esto era que el debate era rotunda y profundamente corporativo; ésa era la marca. Eso está expresado en el primer capítulo del textito que publiqué el año 1990 que, en realidad, recoge un texto que se publicó el año 1986. La publicación de ese texto sobre corporativismo, cooptación y ciudadanía, lo escribí el año 1986, cuando tenía

1 Molina, Carlos Hugo Molina: “La descentralización imposible y la alternativa municipal”, en *Librillos de Cabildo 1*, Santa Cruz, 1990.

treinta años. Entonces esa línea me hizo proponer una vía que también está planteada así; no era excluyente de los temas departamentales, pero eran priorizados a partir de lo local. La propuesta venía precisamente para completar algo que, desde el punto de vista conceptual, yo había encontrado ya en mis estudios comparativos y de experiencia de lo que ocurría en otros países. Quien nos llevaba las ventajas más grandes, hasta ese momento, era Colombia. Ya estaba planteada la elección de gobernadores y la asamblea departamental; estaban intentado llegar a lo local pero no lo estaban logrando. Pero era lo único. En ese entonces, las otras discusiones de esa naturaleza, en América Latina, versaban sobre el tema de las transferencias de competencias, de funciones y de recursos a niveles intermedios, para pasar, después, a niveles locales. Entonces, aquí, hay que ubicar una propuesta atrevida y osada que consistió en decir: mientras no haya ejercicio de ciudadanía plena y no haya órgano público a nivel local, cualquier discurso de descentralización va a plantear espacio y escenarios que, en un país como éste, iban a estar vacíos. Así, pues, la recuperación de lo local en este momento, a partir de ese tipo de propuestas académicas, primero; y, de experiencias comparadas, luego, iban a permitir simplemente reconocer la existencia de tres niveles que en ese momento no existían.

Tú sabes que difícilmente se puede mencionar la descentralización en Bolivia sin mencionar tu nombre. ¿Crees que fuiste imprescindible? Ya que me cuentas esto, en la historia descentralizadora de nuestro país, se hizo un culto a tu persona, en buena parte como resultado de una excelente campaña mediática. Es el caso de un libro colectivo que promoviste en Nueva Sociedad;² es el caso, sobre todo, del libro de Fernando Molina Historia de la participación popular.³ Eso me obliga, sin dejar de reconocer tu aporte personal, a preguntarte sobre las condiciones objetivas o, más bien, las simbiosis entre condiciones objetivas y tu aporte personal.

En materia académica, las ideas no tienen dueño y yo debo reconocer el haber aprendido de José Ortiz Mercado todos los temas de gestión pú-

2 SNPP: *El pulso de la democracia*, Caracas-Venezuela, Nueva Sociedad, 1997.

3 Molina, Fernando: *Historia de la participación popular*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, 1997.

blica a nivel nacional, con una concepción que a él le tocó plantear al país el año 1969 y que, si uno revisa ahora, por ejemplo, los contenidos de su plan de desarrollo del país, sigue siendo absolutamente válido en este momento. La lista de los nombres, desde el punto de vista político y académico, que puedo dar es muy extensa. Me tocó recoger y plantear en una síntesis lo que había aprendido y pensado. De ahí en adelante, tanto en materia académica como en materia política, lo que valen no son las buenas intenciones sino los buenos resultados. La campaña mediática, a la que te refieres, tiene que ver con el hecho, quiero recordártelo, de que yo estaba en la función pública. Tenía la responsabilidad sobre un tema que no existía y me tocaba, simplemente, ponerlo en evidencia. Quería mostrar su viabilidad; tratar de convencer a propios y extraños de que la descentralización vía municipio es posible; compartir las limitaciones y las dificultades existentes, como una forma de compartir las posibilidades de soluciones y de compartir de manera permanente información. La acción mediática estuvo en realidad respaldada por los medios de comunicación. En el periodo de la Secretaría de Participación Popular, los medios asistían todos los jueves, a las diez de la mañana, para recibir el parte de lo que se estaba haciendo en todo el país. Aquí hubo un acto de asombro al comprobar que el país no era sólo nueve capitales de departamento. Esto era un acto absolutamente deliberado de mi parte, dar información permanente y sistemática de todo lo que ocurría más allá de las capitales de departamento, más allá de las capitales de provincia, al señalar proyectos que se estaban ejecutando en todos los lugares del país, al dar cifras de transferencia de recursos, al establecer la realización de talleres.

Perdón que te corte, pero alguna condición objetiva ha debido haber, porque se habla de los organismos internacionales, de su relación con la capitalización. Fueron parte de un marco integral de las políticas públicas gonistas. ¿Tiene algo que ver en ese contexto?

Yo no voy a hablar de las otras reformas, aunque formaban parte de la misma fuente gubernamental. Pero lo que yo puedo afirmar, en este caso, es que todo el diseño y la difusión del proyecto de participación popular, en su primer año, costó al país únicamente 450 mil dólares, que era el remanente de unos recursos del proyecto EMSO que estaba siendo termina-

do y suspendido; éstos fueron los recursos con los cuales se arrancó el diseño de la Ley de Participación Popular. Además, la apuesta que se hizo fue ésta y fue planteada además en esos términos. En El Salvador, un proyecto similar de fortalecimiento estatal de la descentralización se había ejecutado, hasta ese momento, en un periodo de cinco años y había tenido catorce millones de dólares de costo. La referencia a El Salvador es solamente para establecer que en otros países se había intentado algo parecido con más costo y más tiempo.

El Salvador es un país del tamaño de Tarija.

Sí, pero con los conflictos de la guerra con más complejidad. Quiero plantear de modo absolutamente claro, primero, que hubo un aprovechamiento de una coyuntura excepcional, desde el punto de vista de oportunidad, de demanda y de necesidad; en segundo lugar, a diferencia de otros modelos debatidos en el país, éste fue un diseño absolutamente llevado adelante por técnicos, profesionales y políticos bolivianos. Absolutamente. El diseño, la discusión y el debate del proyecto de ley y de todo lo que se aplica correspondió a la aplicación de las capacidades nacionales. Entonces, si es que hemos logrado el impacto y el resultado mediático, sin utilizar costo de propaganda –porque no hubo presupuesto para propaganda–, me parece que hacer referencia a publicaciones como *El pulso de la democracia*, editado por Nueva Sociedad, de Caracas, es, por lo menos, de mal gusto. Este texto es una recopilación de artículos de autores a los que no se les pagó absolutamente nada. Pero hay dos textos más, publicados en el marco del PNUD. Uno era *Apre(he)ndiendo la participación popular*; éste es un texto que pretendía mostrar un acto de gestión pública en curso; otra vez, ahí no hay otro gasto más que el de la impresión, que la apoyó el representante del PNUD, Franco, en ese momento. Entonces, ¿cuál es el impacto mediático a nivel de resultados? Simplemente mostrar una política pública llevada responsablemente desde el gobierno, de manera transparente y compartida que permitía objetivamente comprobar que se podía hacer algo de una manera totalmente distinta. Porque, efectivamente, nadie suponía que podía trabajarse de esa manera. El nivel de convencimiento que debió lograrse en ese momento a propios y extraños estaba en que si nosotros no creíamos que eso era posible, eso no hubiera sido posi-

ble de lograr. Y aquí apelamos a algunos principios ideológicos; lo primero fue la identificación de los aliados y la identificación de los adversarios; comprobamos que, entre los aliados, estaban los municipios recién nacidos, a los que había que hacer creer que esto era posible. Entonces ahí hay una línea de base que yo y el equipo tuvimos absolutamente clara: de que sólo con transparencia y con información se puede funcionar bien. El comunicador que diseñó todo el proceso mediático, al que estás haciendo referencia, fue Miguel Bustos, que es el que me está acompañando ahora en la prefectura en Santa Cruz. ¿Qué otros nombres? Bueno, son nombres conocidos todos los que fueron invitados, recolectados, reagrupados. Dispersos estaban haciendo lo suyo y recibieron una invitación para actuar de manera grupal.

No me quiero detener mucho en la historia porque no tenemos mucho tiempo. Prefiero preguntarte sobre cosas más actuales, pero me parece interesante lo que comentas. En todo caso, antes de entrar a otras preguntas, te pregunto una más que tiene que ver con las críticas que se han vertido, en algunos casos punzantes, y que pueden generar tensión. Todo esto del fundamentalismo municipalista, el municipalismo compulsivo. Críticas que, en cierta manera, aluden a que se enfatiza siempre la necesidad de que la solución, en general, de los problemas municipales es más municipalismo.⁴ ¿Es realmente así? Lo has hasta mostrado como una defensa cerrada a las instituciones creadas por la LPP (incluso al consejo provincial, que poco o ningún efecto tuvo).⁵

No. Ese tipo de calificaciones demuestran, en mi criterio, ya no en el análisis político sino en el análisis académico, un desconocimiento de la gestión pública con los niveles que corresponden a un Estado. ¿Cuál era la base, otra vez, sobre la cual se construye todo esto? Era el reconocimiento de un avance democrático e institucional y operativo existente en Bolivia

4 Cf. por ejemplo Molina, Carlos Hugo: "Los escenarios futuros para la participación popular, la descentralización y los municipios", en FUNDAPPAC: *Parlamento y democracia*, La Paz, FUNDAPPAC, 2001; y Molina, Carlos Hugo: "Los desafíos de la legitimidad y la representatividad del sistema político", en Carlos Toranzo (coord.): *Bolivia, visiones de futuro*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS, 2002.

5 Molina, Carlos Hugo et al.: *Evaluación de los consejos departamentales y provinciales. Estudios de caso* (serie "Descentralización y Participación Popular", N° 5), La Paz, 2001.

a partir de la Ley SAFCO, que planteaba sistemas nacionales con órganos rectores y con instrumentos a ser cumplidos y, de ahí, salían claramente en el conjunto de disposiciones que aprobaba la Ley SAFCO, y que no se cumplían, cuatro instrumentos que estaban plasmados en reglamentos que plantearían la posibilidad de una gestión pública de manera coordinada y concertada. Los cuatro sistemas nacionales: el de planificación, de inversión pública, de programación de operaciones y de presupuesto plantean la existencia de tres niveles estatales con capacidad para cumplir con responsabilidad esos cuatro instrumentos. Están planteados así de claro, sólo que no habían sido leídos; no habían sido comprendidos, ni conceptual ni operativamente. Quiero señalar que la base epistemológica de la posibilidad de la descentralización boliviana está en la Ley SAFCO, porque es la que proporciona los instrumentos con los cuales operarán los órganos públicos. Nadie lo había visto así hasta ese momento. Porque al establecer los instrumentos y al reconocer los ámbitos territoriales: nación, departamento, municipio, estaba provocando la posibilidad de que esto pudiera tener esa salida. Aquí quiero reconocer el aporte hecho por Antonio Sánchez de Lozada. Antonio fue el que diseñó la Ley SAFCO y es responsable de la aplicación de todos los instrumentos. Entonces, cuando se plantea la posibilidad de llenar el vacío estatal, que era el de lo local, con una propuesta concreta y a la mano, lo que había era lo nuestro. Hasta entonces todos nos quedábamos en la discusión de la nación y de pedirle disminución de sus recursos y sus competencias para ser transferidos a niveles departamentales, que era la expresión excelsa y máxima de las corporaciones. El directorio de las corporaciones expresaba la manifestación excelsa de los grupos corporativos; expresión de la democracia boliviana hasta ese momento, que era corporativa. Todo eso está referido en mi texto sobre la descentralización imposible. Así, pues, quien carga las tintas en lo municipal no soy yo; no lo he hecho nunca. Reconozco que es una instancia de gestión pública que debe estar articulada con el departamento y el departamento con la nación. Por eso recupero lo de la ley SAFCO y me refiero a sus cuatro instrumentos. En ese momento, cualquier calificación peyorativa que se le dé a lo departamentalista o a lo municipalista cae por su peso. Un Estado como el boliviano no se va a desarrollar sólo con el nivel central, como lo hizo siempre; no se va a desarrollar sólo con los niveles departamentales, como era la discusión hasta ese momento; y no se va a desarro-

llar sólo desde el ámbito municipal, porque hay una distancia muy larga entre San Matías y la ciudad de La Paz. Entonces, ¿cómo se logra superar esa distancia? Aquí aparecen, otra vez, los conceptos de articulación y de relación operativa entre los tres niveles. Éste es el gran descubrimiento boliviano: los tres niveles tienen exactamente los mismos instrumentos para operar. Esto le permite a un alcalde poder ser presidente de la república, porque ambos manejan los mismos instrumentos de gestión pública: planificación, inversión, programación de operaciones y presupuesto. ¿Por qué crees que hay tanta irrupción de actores locales, provinciales, indígenas y campesinos en la gestión pública nacional, en la demanda, en la interpelación al Estado? Porque resulta que los instrumentos que se están utilizando en Turco, en Guayaramerín y La Paz, desde el punto de vista de la gestión pública, son exactamente los mismos.

Me encantaría replicarte algunas cosas, pero realmente quiero que sigamos con cosas más importantes. En todo caso, ¿no crees que, de facto, en algunos municipios se está generando una suerte de chauvinismo municipalista?

Pero eso, la falla, ya no es del modelo propuesto, sino de la falta de acompañamiento del Estado a una apuesta que hizo. El Estado apostó a desarrollarse en los tres niveles, dando, en un primer momento, apoyo y jerarquía al nivel local; por una razón muy sencilla: en este nivel no había nada. Fernando Sumbado, entonces director para América Latina y el Caribe del PNUD, nos planteó dos temas que debíamos tener presente: uno, que cuando se inician procesos de participación ciudadana, quien debe estar preparado para acompañarlos y llevarlos adelante debe ser el propio Estado, porque una vez que arrancan los procesos de participación no se paran; en segundo lugar, que el Estado debería asumir esto como una política de Estado, porque el proceso de demanda y el proceso de gestión iban a exigir que los tres niveles del Estado funcionen, porque si no funcionan de manera articulada, en algún momento se va a producir un corte entre la demanda y la operación, y ahí pueden venir problemas sociales. Así, en esos términos, fue la charla con Sumbado en ese momento, 1993. Entonces, cuando se insiste sobre esto, el tema del chauvinismo municipal, en realidad lo que tenemos que reconocer es, y esto sí tiene una connotación de naturaleza política, que el general Banzer no creía en la par-

ticipación popular y puso todas las trabas posibles; se acabaron los sistemas nacionales que estaban con presupuesto de cooperación internacional para apoyar el fortalecimiento de los municipios de la manera que estaba planteado y el fortalecimiento de las comunidades, de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales; no se produjeron encuentros de comités de vigilancia, ni departamentales, ni nacionales; no habían planes de ejecución en ese sentido. Entonces, ¿qué fue lo que ocurrió? Se produjo un corte entre la gestión de diseño de un Estado que había asumido ese camino y se regresó al modelo de Estado anterior, preparticipación popular. Las consecuencias las estamos sufriendo ahora. Porque, evidentemente, la parte del Estado que ha seguido funcionando es la parte local, porque ahí no hubo corte. El corte se produjo en el nivel departamental y en el nivel nacional, con relación a una realidad que ya había despegado y funcionaba.

Yo estoy absolutamente de acuerdo contigo pero nos resulta, a ciertos momentos, un tanto simplista: bien hasta 1997 y después todo mal. O sea, bien el diseño y mal la implementación.

No. Aquí vienen dos temas prácticos. Uno, estás aludiendo, en la primera parte de tu pregunta, a un efecto mediático. El efecto mediático se logró por la apropiación de ciertos niveles de ciudadanía y de liderazgo de que esto era posible; de que partiendo de cero, porque se partió de cero, se logró construir en un determinado periodo de tiempo unas determinadas acciones que cambiaron el funcionamiento del Estado. Aquí no hay ni mesianismo ni cargada de culpa de políticas extremas, sino simplemente una constatación. Si uno revisa las acciones que se hicieron hasta agosto de 1997, con relación a ejecución de programas y proyectos de capacitación, de fortalecimiento local y municipal, etcétera, se va a notar que en ese momento se produjo un divorcio. El nivel central desconoció sistemáticamente lo que se estaba haciendo a nivel local. Bueno, ése es el elemento de la ruptura.

Lo que acabas de decir me da pie para hacerte la siguiente pregunta: ¿dónde entra la Ley del Diálogo en todo esto? Una vez te escuché, y me preocupó, no te lo puedo negar, cuando te pregunté sobre esta ley y me dijiste: “pudo ser peor”. Eso me sonaba más a opinión política que a una apreciación técnica. Porque esa ley continúa la de Participación Popular: apoya a los municipios.

Otra vez. El problema no era el apoyo a los municipios. El problema era que el nivel central y el nivel departamental seguían entendiendo la concepción de la gestión del Estado de una manera totalmente distinta a lo que estaba ocurriendo. La Ley del Diálogo fue arrancada en su versión final para seguir fortaleciendo a los municipios, cuando lo que estaba siendo necesario en ese momento era el cambio de visión hacia los niveles departamentales y nacionales, porque la tarea municipal ya estaba en curso, a diferencia del primer momento en el que la acción fundamentalmente estaba dirigida a desarrollar las capacidades locales, porque no las había. El segundo momento tenía que haber sido hacer funcionar el nivel nacional y el nivel departamental con relación a ese nivel local.

¿Y eso lo has escrito en algún lado?

No. Lo hemos conversado. En ese momento yo estaba metido en mancomunidades y desarrollo local, con el deseo de articular eso. Mostrame en la Ley del Diálogo cuál es la función que tienen las prefecturas para poder cumplir esa labor y mostrame cuál es la acción del nivel nacional con relación a ese proceso. La definición de todo era en el nivel nacional. Aquí entra un falso debate en Bolivia: sobre si hay un error de diseño o de gestión. Para lo que yo estoy haciendo ahora en la prefectura, no he modificado ni una ley, ni ningún decreto y se están haciendo cosas que no tienen absolutamente nada ni de genial ni de extraordinarias; simplemente: poner en funcionamiento el aparato público existente con sus instrumentos.

Bueno, Carlos Hugo, lo que dices está muy bien, pero tú sabes que la Ley del Diálogo no es una ley de descentralización sino que su objetivo era plasmar los lineamientos de una estrategia de lucha contra la pobreza de base municipal, salida del Diálogo Nacional 2000. De todos modos, tu respuesta es elocuente. Yendo a la última parte de tu respuesta: ¿estás diciendo que con las leyes que hay se puede hacer una buena descentralización administrativa?

En las peores condiciones, desde el punto de vista social, político y económico, porque en este momento se está peleando el centavo, estamos constatando que simplemente haciendo las cosas de otra manera se puede avanzar en la descentralización a nivel departamental.

En otras palabras, si bien hay mucha presión y hay mucha demanda para modificar la Ley de Descentralización, quieres decirnos que, en las actuales condiciones, ¿ya podríamos tener un buen modelo de desconcentración, sin requerir cambios y sin elección directa del prefecto?

Que es la etapa previa a lo que vamos a llegar: las autonomías y los gobiernos departamentales. Vamos a llegar a eso.

¿Tú quieres llegar a eso?

Sí. Absolutamente.

En ese sentido, te pregunto aquí: ¿es esto una muestra de que la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 fue un fracaso? De no ser así, ¿qué falló?, ¿y cómo deberíamos enmendarlo? Imaginamos que hoy que eres prefecto puedes ver esto con mayor claridad.

No. Éste ha sido un gran debate. Se ha dicho que la descentralización es insuficiente, incompleta, que era lo posible en ese momento, etc. La pelea más dura que yo estoy teniendo en este momento, como prefecto, es pedirle al gobierno central que cuantas acciones quiera realizar, en el marco de sus competencias, en este departamento, sean compartidas previamente con el prefecto, porque las consecuencias de sus aciertos y desaciertos las voy a tener que resolver yo. Con otras palabras, hoy, en este momento, el nivel central, siguiendo las modalidades tradicionales, sigue siendo el bombero que trata de resolver todo en todo el país. Entonces, esto de la descentralización es algo más que una ley o un decreto; es un tema conceptual; es una forma de enfrentar la vida; es una demostración evidente y patética del grado de desarrollo ciudadano y político del Estado boliviano. En este país todavía todo el mundo quiere reunirse con el presidente de la república y sus ministros. Lo mismo ocurre a nivel departamental: todo el mundo exige la presencia del prefecto. Entonces no es un tema de ley o no de ley. Con las leyes y normas que tenemos se está realizando una gestión territorial departamental que permite avanzar en una serie de áreas que estaban intocadas, que eran vírgenes y que pueden permitir hacer la constatación empírica de que poniendo en fun-

cionamiento los sistemas existentes puedes realizar una gestión totalmente distinta.

Muchos dicen que todo este exacerbamiento de autonomías departamentales, federalismo y hasta tendencias separatistas de la "Media luna", ¿son producto de la insuficiencia municipal? Pienso en las provocativas tesis de José Luis Roca.

Es producto de la insuficiencia del Estado boliviano que no ha logrado entender que si los tres niveles no están articulados y no están funcionando, cada uno en el ámbito de sus competencias, se produce este tipo de desfases. La democracia boliviana tiene dos formas de expresarse: en sus sistemas institucionales y en sus sistemas ciudadanos de participación y de representación. Esto no puede estar separado, porque si la participación es mayor que la institucionalidad, se producen procesos caóticos; si el desarrollo de la institucionalidad administrativa es mayor que el de la ciudadanía, aparecen los procesos burocráticos en los que los aparatos públicos disminuyen y limitan la posibilidad de la participación, porque por la vía de procedimientos se corta la posibilidad de que el ciudadano pueda expresarse. Por tanto, tenemos que establecer una relación de equilibrio; ésa es la piedra filosofal; ése es el objetivo que deberíamos tratar de lograr: un equilibrio entre lo que es aparato público y gestión y lo que es capacidad de organización social, demanda y proposición. En este país, este continuo lo tenemos totalmente divorciado, totalmente separado. Aquí recupero uno de los conceptos iniciales que propuso de manera extraordinariamente clara Franz Barrios, que era en ese momento el presidente de la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca. Planteaba que el esfuerzo del Estado boliviano, conceptual y operativamente, debería tratar de lograr una aproximación real entre los procesos de descentralización y los procesos de participación, porque los procesos de descentralización, por su naturaleza, plantean una acción de arriba hacia abajo, porque no hay descentralización de abajo hacia arriba. Lo que hay de abajo hacia arriba son procesos de participación. Entonces, los procesos democráticos deben tratar de acercar la descentralización a la participación, para que haya un espacio en el cual ambos puedan operar. Barrios también planteaba la necesidad de acercar el Estado a la sociedad civil, porque había un divorcio entre cómo hacer que la gestión del Estado tenga una relación

con la demanda, con la representación, con las expectativas de la ciudadanía. En tercer lugar, era cruzar, buscando ese espacio virtuoso entre la planificación y la ejecución. El peligro es que una cosa: la planificación, no tenga nada que ver con la otra: la ejecución. Entonces, el encuentro de esa línea de base virtuosa que permitiese acercar Estado y sociedad, planificación y ejecución, descentralización y participación era esta línea de base que, en el caso boliviano, se expresaba en ese momento en el nivel municipal.

En todo caso ¿qué opinas, ahora, de las autonomías departamentales o sus formas exacerbadas como el de la Nación Camba?

Otra vez es lo mismo. Ante la falta de acompañamiento del Estado, que debería haber hecho avanzar de una manera absolutamente normal el proceso de descentralización, se levantan estas formas exacerbadas de regionalismo. Ahora bien, a pesar de todo, Bolivia tiene una ventaja comparativa en relación con otros países: desde el punto de vista conceptual, ya hicimos el trabajo duro. Es posible perfectamente, sin ningún trauma, entrar a la constitución de gobiernos departamentales diferentes a cuando, en los ochenta, se planteaban los procesos de descentralización para beneficio de las oligarquías capitalistas regionales. En este momento, el proceso de descentralización departamental que se plantea no va a poder dejar de invitar, de reconocer y de trabajar con los gobiernos municipales, porque ya son gestores públicos de planificación, de inversión pública, de programación de operaciones y de presupuesto. En este momento, sólo puede presentar resultados de su gestión quien trabaje con los actores públicos, territoriales y con la gente donde están los recursos transferidos. Así pues, esta exacerbación de las demandas, porque está muy bien planteada tu pregunta como "exacerbación", viene como producto de la ausencia de definición y de acción en el nivel departamental. Los niveles departamentales en Bolivia no han gozado de ningún respeto, de ninguna consideración; se los ha saltado olímpicamente; la cooperación internacional, ante la corrupción y la incapacidad de las prefecturas, ha saltado directamente a los municipios y a las comunidades. ¿Y qué es lo que hemos perdido, en caso de que se pudiera hablar de Santa Cruz?: una inversión de recursos departamentales equivalente anualmente a cincuenta millones de dólares. Es el volumen del desconocimiento. Ahora, el que no co-

noce el presupuesto departamental de Santa Cruz es, o porque no tiene acceso a internet o porque no lo pide; porque ahí está. Tenemos entonces, otra vez, la posibilidad de equilibrar las acciones entre gestión pública y demanda social. En eso consiste hacer funcionar una institucionalidad, cuyos instrumentos son siempre perfectibles, son insuficientes, hay peleas duras, pero que permiten demostrar que este salto es posible. Las gestiones departamentales hasta ahora han sido altamente perniciosas, altamente perversas para el proceso democrático boliviano.

No voy a insistir, pero me hubiera gustado saber algo más acerca de la Nación Camba.

Yo creo que la nación camba, como la nación aymara, como las demandas de naturaleza étnica o cultural, expresa un estadio de desarrollo de los pueblos, en el cual el Estado y el sistema democrático no están ofreciendo resultados concretos que satisfagan todas las opciones democráticas.

¿Incluso las de la Nación Camba?

Si es que no va en contra del Estado, contra los principios fundamentales de los derechos humanos, no debería haber ningún problema. Yo tengo cuestionamientos de fondo, no en lo que tiene que ver con la gestión pública, las autonomías, la federalización; estos temas tabú debiéramos desmitificarlos. Son instrumentos que, en su momento, podemos utilizarlos. Mi cuestionamiento a la Nación Camba sigue siendo el mismo desde su primer documento. Y es que, entre los pactos que proponen al Estado boliviano, hay uno que establece que la autonomía departamental, la región, la Nación Camba, "deberá aprobar, mediante voto, la migración de personas, ciudadanos que vengan de dentro y/o de afuera". Eso para mí es una violación a los derechos humanos; es xenofobia, porque está planteado en contra de los kollas. Yo no tendría ninguna dificultad de discutir cualquiera de los otros temas planteados, pero tengo que resolver un elemento conceptual previo que, en mi criterio, no es correcto. Si la Nación Camba quitase ese elemento xenofóbico y racista de sus planteamientos, estaría haciendo un aporte real al debate sobre las autonomías. En este punto coincide con Felipe Quispe. La opción racial es la guerra; la opción racial es Yugoslavia y

deberíamos planteárnoslo en esos términos, porque lo otro es abandonar la posibilidad de encontrar puntos de coincidencia y de concordancia, más allá del color de la piel, más allá de la forma de hablar o de comer.

O sea, ¿es posible una Yugoslavia?

En Bolivia estamos yendo a eso.

Es muy duro, pero eso me lleva a la última pregunta: ¿somos, finalmente, más ciudadanos?, ¿podemos serlo más? Te pregunto, de ser así, ¿cuál es el horizonte que se abre con la Asamblea Constituyente?

Yo creo que somos más ciudadanos en el ejercicio de acciones en el nivel local, pero estamos siendo menos ciudadanos en la gestión del Estado. Esta realidad política nos permite constatar que el Estado no ha acompañado el proceso social existente. Hay un divorcio, otra vez, entre Estado y sociedad. La demanda de la sociedad no tiene posibilidades de ser resuelta en los marcos estatales actuales, porque no hay confianza en lo público, porque lo público se ha desvalorizado por la corrupción del cuoteo partidario, por falta de respuesta a un grado que es absolutamente insostenible desde el punto de vista democrático. Esta realidad es la que debe ser llevada a la Asamblea Constituyente como un insumo para acordar un pacto social y político. ¿Cuál es ese elemento de realidad en este momento? Que no hay viabilidad individual para los Estados, por la existencia y el fortalecimiento patético de un sistema económico que trasciende a los Estados. No hay Estados islas. Cualquier propuesta estatal o societaria que no reconozca la exigencia y la necesidad de estar en relación con el mundo no sólo que es suicida sino que es inviable. Entonces el gran debate boliviano debería darse ya no debajo de la tutuma. Hay que incorporar los conceptos de competitividad, integración, porque si no vamos a seguir dependiendo de la cooperación internacional, vamos a seguir produciendo conmiseración. Éste es un elemento que en la actualidad no se está discutiendo, no se lo está planteando así. El año 2000, con el Diálogo Nacional, durante año y medio estuvimos discutiendo quién era el más pobre, porque el que no fuese miserable no iba a recibir recursos. Ahora vemos que la demanda es pedir un referéndum para decir si se vende o no se vende el gas. Esto es absurdo. Vender o no vender no es la pregunta; hay que ven-

der gas; la cuestión es en qué condiciones; pero eso implica una forma distinta de enfrentar, de asumir la realidad. Lo mismo vale para el tema marítimo.

Estamos enfrentándonos con un modelo de gestión económica y estatal que no da respuestas. Se está planteando la reforma constitucional para ver cómo damos respuestas reales; por eso nos estamos planteando la discusión sobre el tema tierra, sobre el tema de la inclusión de actores y de demandas. Todo esto lo vamos a tener que resolver en este periodo. ¿Será que vamos a tener la capacidad? Éste es el gran reto y aquí aparece, otra vez, todo lo que estamos conversando. Eso sólo es posible pensarlo en el marco de una institucionalidad democrática. Ahora bien, no tendría sentido el debate de la reforma constitucional, ni la creación de gobiernos departamentales o autonómicos, ni municipalismo si no se da una respuesta a realidades concretas que están en la agenda política del pueblo y el Estado boliviano. O sea, éstos son sólo instrumentos que facilitan la solución de estos otros problemas. Mientras no llevemos el debate al fortalecimiento de la institucionalidad pública, tenemos una ruptura entre debate administrativo y realidad social. Recupero, otra vez, lo que decía Franz Barrios: tenemos que encontrar el nexo virtuoso que permita acercar Estado y sociedad, asumiendo que la sociedad es parte del Estado.

Y entre esos instrumentos, hay algunos que tú has trabajado y sobre los que has escrito últimamente: las mancomunidades. ¿Hacia dónde estamos yendo y qué implica el diseño general de las mancomunidades?⁶ Además, añado una pregunta con referencia a todo esto de fortalecer a las subprefecturas y a las provincias: ¿no es debilitar lo municipal?

Son dos los conceptos sobre los que he estado trabajando en los últimos siete años. Uno es el concepto de reagrupamiento y de recuperación de lo territorial; aquí aparece el concepto de mancomunidad. Este concepto entraña una forma de gestión territorial que de manera asociativa, vo-

6 Molina, Carlos Hugo: *Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania*, La Paz, ILDIS, 2000; y en especial la Segunda estrategia nacional de mancomunidades municipales de Bolivia preparada por el Centro para la Participación y Desarrollo Humano Sostenible, cuyo director es Carlos Hugo Molina, para el Viceministerio de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal, La Paz, 2003.

luntariamente, admite la posibilidad de desarrollar inversiones de una manera distinta, reconociendo ámbitos territoriales existentes que las divisiones político-administrativas no han respetado. Entonces, la conceptualización del tema mancomunidad intenta poner énfasis en una forma de gestión territorial distinta que se hace necesario llevar adelante; es una provocación para obligarnos a pensar. No debe ser entendida como una forma de gestión frente a la incapacidad de las prefecturas, del nivel nacional e incluso del nivel municipal. Ese concepto va unido a otro: el desarrollo económico local: la incorporación de la economía. Si no hay recursos, no hay forma de sostener ninguna propuesta política. Si no hay una propuesta estratégica de desarrollo económico del Estado, no hay forma de sostener el Estado; seguiremos pidiendo limosna todo el tiempo.

En todo caso, por más que fortalezcamos todos los municipios productivos que queramos, mientras permanezca la política macroeconómica que, por ejemplo, permite la libre importación, difícilmente vamos a levantar cabeza.

Vayamos otra vez a los temas conceptuales. Aquí hay una línea de gestión pública que no está acompañada por una línea de gestión social y productiva. Otra vez estamos frente a un elemento de divorcio entre dos lógicas que si no tienen nexos de comunicación va a plantear, desde el punto de vista teórico, una revolución. La gran duda se plantea como una pregunta: ¿tendremos capacidad en democracia de hacer funcionar todo esto para no tener que llegar a acciones de fuerza? ¿Para qué se organiza la gente? Para vivir mejor, para defender sus derechos, para ejercer su ciudadanía, para vivir con dignidad. ¿Cuál es el elemento de sostenimiento de todo eso? Su capacidad económica y productiva. Cuando estamos planteando todos nuestros temas radicales, lo que estamos haciendo es discutir el diseño de Estado, pero no nos estamos planteando con qué recursos vamos a sostener eso, lo estamos dejando para después, y no hay forma de dejarlo ni para antes ni para después; tiene que ser simultáneo.

La Ley 1551 ha defendido un proceso que privilegió la "creación" de una sociedad básicamente territorial: aquella de las OTBs, a expensas muchas veces de la sociedad funcional. Sin embargo, posteriormente has promovido intensamente la incorporación de todo tipo de organizaciones económicas locales en lo que se llaman consejos

de desarrollo económico. ¿Es un reconocimiento a las insuficiencias de la LPP?⁷ Y, en todo caso, ¿cuál es el rol del municipio en el desarrollo económico?

Otra vez me toca observar que la relación de los vasos comunicantes es la que permite el equilibrio. Cuando se prioriza inicialmente, en la Ley de Participación Popular, el concepto territorial, fue por dos constataciones: primero, que no existía conciencia territorial; éste era un país desmembrado; eran veinticuatro puntos regados en el país los que administraban los recursos y decidían qué hacer. Los que estaban fuera de esos puntos urbanos, no existían. Eso lo aprendimos de Rolando Costa Arduz. La segunda constatación era que si no existía lo territorial tampoco existían los actores territoriales; los funcionales ya estaban ahí. Aquí viene la categoría de Fernando Lasalle, de los factores reales de poder. Las organizaciones funcionales, en Bolivia, han sido tradicionalmente factores reales de poder, o grupos de presión que no han necesitado nunca de ninguna ley para poder expresarse porque lo hacen de manera directa cuando conviene a sus intereses. La Ley de Participación Popular no ha modificado la relación con ASOBAN, la propia Central Obrera o la Cámara Agropecuaria del Oriente, en el caso de Santa Cruz; lo que ha hecho es decir que la visión de los empresarios privados no es la visión de la nación; es la visión de un sector y viceversa.

O sea, si tienes cuotas étnicas, puedes pedir cuotas empresariales.

Absolutamente. ¿Cuál es la razón para no hacerlo?

Es lógico. Pero en algún texto viejo tuyo hablabas de la posibilidad de crear municipios indígenas, ¿te acuerdas?⁸

El año 1987, con la antropóloga Mercedes Nostas, trabajamos para la CIDOB en una propuesta que permitiera el diseño de una ley de pueblos

7 Molina, Carlos Hugo (ed.): *Comisión de desarrollo económico local. El principio del desarrollo*, Santa Cruz, CEPAD, 2000.

8 Molina, Carlos Hugo: "El sistema político en busca de la realidad", en ILDIS: *Anteproyecto de ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, ILDIS, 1995. El autor vuelve sobre el tema en forma más amplia en un reciente ensayo: "El ejercicio de la ciudadanía y las reivindicaciones indígenas. Una visión crítica", en AIPE: *Visiones y contextos para un nuevo desarrollo rural*, La Paz, AIPE, 2002, pp. 143-182.

indígenas. En ese momento no había un concepto territorial desde el Estado a nivel local. ¿Cuál era la forma de acercar al Estado esas experiencias locales que empezaban a demandar? Insertarlas en un contexto estatal. ¿Cuál era el contexto estatal? El municipio. ¿Cuál era el concepto de ejercicio político? La ciudadanía. Este trabajo va a permitir y facilitar la relación de las comunidades de tierras bajas con la Ley de Participación Popular. O sea, la propuesta de municipio indígena acarrea dos conceptos que no estaban siendo discutidos en ese momento y que sirven de base en esta pelea académica que yo sostengo con el tema de la descentralización: territorialidad y ciudadanía, que no estaban en el debate público.

O sea, fue una buena excusa para meter el tema en el debate.

Si no hubiera existido la Ley de Participación Popular, la demanda de municipios indígenas hubiera sido absolutamente válida, porque está dando un mensaje en dos conceptos que no existían: la gestión territorial del Estado, más allá de las corporaciones, en ámbitos territoriales en los que no había Estado. El “municipio indígena” permitía una relación real de autoridad en relación a un órgano público, que podía administrar recursos. Pasábamos del concepto de territorio al concepto de jurisdicción. El territorio es un atributo estatal en relación a otros ámbitos. En el ámbito público, lo que se discute es la jurisdicción territorial. En ese momento, ésa era la opción para avanzar con las organizaciones indígenas en dos conceptos que no existían en su imaginario.

Todo eso te dio pie a pensar más potentemente en el municipalismo.

Obviamente. El instrumento municipal era el que podía permitir la incorporación a la ciudadanía de actores urbanos y rurales. En el ámbito rural, sobre todo, a través del comité de vigilancia. Sus objetivos eran dos desde el punto de vista estratégico. Primero, al ampliarse la jurisdicción del municipio al área rural, los que allí vivían no tenían representación física en el municipio del que ahora formaban parte; lo que hace el comité de vigilancia es decir: “todos los que están en esta jurisdicción elijan a alguien que los represente para discutir con el municipio”, al que no conocían. Segundo, era la mayor escuela de ciudadanía. Por primera vez, el Estado bajó a compartir

sus instrumentos para que la gente los descubriera. Entonces, el comité de vigilancia incorporó la población rural a la gestión territorial municipal. Ha cumplido la labor fundamental de ser una escuela de ciudadanía.

Ésa una cara de la verdad, cierto; pero no quiero insistir en ello. Me ha gustado, en cambio, tu explicación histórica del municipio indígena. Pero, a futuro, ¿serán útiles estos conceptos?

¿Quién puede discutir en este momento que Urubichá es un municipio indígena? Es indígena porque el 95% que vive en esa población es indígena. ¿Quién puede discutir que el municipio de San Antonio de Lomerío es indígena? El 98% de la población es chiquitano.

Te lo discuten, pues. Es un criterio cuantitativo. El desafío es volverlo cualitativo, que tenga sus propias normas.

José Urañabi, el alcalde de Urubichá, fue de los primeros presidentes de la CIDOB. O sea, no es alcalde porque el MIR lo lleva como candidato en un proceso electoral. José Urañabi ha ganado porque supo unir la demanda comunitaria con un instrumento público. Desgraciadamente no supo aprovechar mejor esa oportunidad. Sucede lo mismo en San Antonio de Lomerío con Rubén Suárez, puesto como candidato por ADN. ¿Quién puede cargarle a José Urañabi ser primero mirista y después indígena? Nadie. Él es guarayo como el otro es chiquitano. Así, pues, si este concepto queda absolutamente nítido, en estas situaciones extremas, pasemos más bien al concepto de ciudadanía. La ciudadanía es inherente a la calidad humana, más allá de si se es indígena o no. Y esto se expresará en el marco democrático de acuerdo al volumen cuantitativo y cualitativo al que aludías. Desde el punto de vista conceptual, tengo muy claro el valor de los instrumentos, el valor de las estrategias y los objetivos filosóficos. Entonces yo no confundo lo que es un instrumento, que debe servirme para lograr un objetivo, de lo que es un elemento estratégico de Estado. No me lo estoy inventando ahora. La defensa que hacía para lograr la constitución de gobiernos municipales indígenas es exactamente ésta que te estoy refiriendo ahora: pasar de lo territorial a lo jurisdiccional. La propuesta del municipio indígena tenía sentido en un momento en que no había municipio, no había descentralización, no había ejer-

cicio de ciudadanía. Aquí te doy un dato absolutamente objetivo: el primer distrito municipal indígena que se crea en la república, se crea a un mes de la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular, en la capitanía del Alto y Bajo Izozog, con Bonifacio Barrientos. La Ley de Participación Popular empezó a funcionar el 1° de julio, con la transferencia de recursos, y el 30 de julio se creó el distrito municipal. Estamos hablando de un concepto de capitanía, con gestión de OTB. Esto era lo que se había trabajado con la CIDOB; éste era el concepto; estos temas los habíamos discutido.

Me gusta escuchar eso, porque parece que el distrito indígena es una creación artificiosa desde arriba.

No. Ésta era la posibilidad de ligar ciudadanía con gestión pública, con recursos. El distrito municipal indígena con el capitán grande; Bonifacio Barrientos fue el primer subalcalde de un distrito. Gestionó recursos con el municipio y los administró de manera tan eficiente que el presupuesto para cuatro obras que habían sido presupuestadas en los marcos municipales le alcanzó para hacer nueve proyectos. Entonces, este acercamiento democrático provenía de una discusión en la cual los indígenas del oriente boliviano habían tenido un avance cualitativo. Si hacemos una lista de dirigentes indígenas con los cuales se discutió todo esto y si los ubicamos ahora, cada uno de ellos está en algún lugar estratégico en relación a estos temas. Ebelio Arambiza es el director del parque Kaa-Iya, vinculado a gestión pública. José Urañabi es alcalde del municipio de Urubichá. Bonifacio Barrientos fue subalcalde de un distrito municipal indígena y, además, fue el primer consejero, dentro de la Ley de Descentralización, por la provincia Cordillera. Si uno revisa los nombres de todos los dirigentes que participaron en ese debate, han aceptado el reto de la gestión territorial indígena con la gestión pública de Estado, con el ejercicio de ciudadanía.

*Concluyo con este resumen. ¿Cómo concibes el país de aquí a unos diez años, en términos municipales de descentralización, haciendo un poquito eso de la bola de cristal?*⁹

9 Una excelente evaluación que podría dar pistas de hacia dónde vamos es un último trabajo suyo: "Bolivia con participación popular: un estudio de caso nacional", en *Umbrales*, N° 12, pp. 68-94.

Quebrado por regiones, con departamentos fuertes que van a tener capacidades para negociar de mejor manera, con mejores instrumentos, frente al propio Estado e, incluso, frente a otros países. El concepto, en este momento a nivel mundial, ya no es de Estados competitivos o Estados viables, sino de regiones viables o de ciudades viables. Por eso es que el debate sobre la tierra, en Bolivia, es absolutamente antihistórico; porque plantea la distribución masiva, cuando el mundo va hacia la agregación en áreas urbanas.

Y, Carlos Hugo, ¿dónde se ve en diez años?

Trabajando feliz en temas de desarrollo económico local y de mancomunidades.

Carlos Hugo Molina, abogado, fue Secretario de Participación Popular y director del CEPAD. Actualmente es prefecto del Departamento de Santa Cruz. Ha escrito *Propuesta de modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades*, FES-ILDIS, 1999; "Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania", serie *Descentralización y Participación N° 4*. La Paz: FES-ILDIS, 2000; es coautor de "Evaluación de los consejos departamentales u provinciales. Estudios de caso", serie *Descentralización y Participación N° 5*. La Paz: FES-ILDIS, 2001.

“¿Qué es la LPP? Un mero mecanismo de transferencia de fondos públicos a unos entes artificiales”

José Luis Roca

Usted ha sido tradicionalmente un fiel defensor de la descentralización departamental. Es de su cuño aquello de que la verdadera lucha social en Bolivia no es precisamente una lucha de clases sino una lucha de regiones.¹ ¿Cómo se entiende tan provocativa tesis?

En la segunda edición de mi libro *Fisonomía del regionalismo boliviano* explico los alcances del enunciado que hice en 1980 en la primera edición del mismo libro: “La historia de Bolivia no es la historia de la lucha de clases; es la historia de sus luchas regionales”. Me ratifico en esa tesis y sostengo que ella se enmarca en la teoría marxista del materialismo dialéctico o, más genéricamente, en la teoría de las contradicciones cuyo primer exponente en la antigua Grecia fue Heráclito de Efeso.

De acuerdo a esos postulados, pienso que en toda sociedad siempre hay pugnas y antagonismos entre los diversos elementos que la componen y la tarea del investigador social y del estadista consiste en identificar tales contradicciones como un método para entender mejor la sociedad y de esa manera enfrentar idóneamente sus problemas. Mi afirmación es de la misma naturaleza de aquella de Marx y Engels en el *Manifiesto Comunista* publicado en 1848, cuando sostuvieron, ante el escándalo de sus con-

1 Roca. José Luis: *Fisonomía del regionalismo en Bolivia*, (segunda edición), La Paz, Plural, 1999; y “Observaciones en torno a la cuestión regional”, en Fernando Calderón y Roberto Laserna (comp.): *El poder de las regiones*, Cochabamba, CERES/CLACSO, 1983, pp. 43-52.

temporáneos, que “la historia de la humanidad es la historia de la lucha de clases”. Para la época en que vivieron aquellos pensadores y, teniendo en cuenta la realidad de la Europa de entonces, esa afirmación parece correcta pues el antagonismo capitalismo-proletariado estaba en su punto más álgido. Pero si bien aquello era cierto cuando más se hacían sentir los efectos de la revolución industrial, no lo era para la sociedad precapitalista china o latinoamericana, donde las contradicciones son de otra índole.

En la corriente del pensamiento marxista, Mao-Tse-Tung descubrió que los antagonismos de la sociedad europea eran distintos a los de la sociedad china. Si en aquella eran patrón-obrero, en ésta era país explotador (Japón) y país explotado (China). Este principio, en el fondo, es el mismo que enunciaron Carlos Montenegro en *Nacionalismo y coloniaje* y Mariátegui en sus *Siete ensayos sobre la realidad peruana*: país explotador (Estados Unidos) y país explotado (Perú o Bolivia). O sea, yo no he inventado la pólvora, ni mucho menos, al usar el lente marxista para visualizar la contradicción principal (no la única) de la sociedad boliviana, que es el conflicto regional.

Que la lucha intrarregional o de las regiones contra el poder central es la constante histórica más visible entre nosotros, lo confirma la realidad que estamos viviendo en estos días. Luego de una pausa de algo más de una década, las regiones han vuelto a la carga pues, muy legítimamente, se sienten engañadas por las trampas que le tendió el Estado gonista (1993-2003) al frenar bruscamente el proceso descentralizador y entretener a las regiones con sucedáneos como “participación popular”, “descentralización administrativa”, y poder ejecutivo “a nivel” departamental. Derrocado aquel régimen mediante una vigorosa movilización popular que tuvo tres años de duración (2000-2003), la pugna regional vuelve a ocupar el primer plano de la política y eso se debe a que el Estado boliviano no ha resuelto esa contradicción debido al egoísmo y falta de visión de sus clases dirigentes. Veremos ahora si la transferencia forzosa de poder de los q´aras a los indios que está teniendo lugar en estos días, da una respuesta positiva al antagonismo regional poniendo en práctica una verdadera descentralización (sin apellido), o mediante las autonomías regionales o el federalismo, donde el factor étnico juegue un papel preponderante. Si se produce ese milagro, será necesario identificar hacia dónde se ha desplazado la contradicción principal, porque la única sociedad donde ésta no existe es el paraíso terrenal de la Biblia judeo-cristiana.

No deja de llamar la atención que su talante antiparticipación popular es sólo un dato menor de un duro sesgo antigonista, especialmente presente en su profundamente crítica obra sobre la capitalización en Bolivia.² ¿Nos podría comentar si ambas reformas responden a un mismo objetivo? O, en otras palabras, ¿qué articulación hay entre las dos más provocadoras medidas gonistas de su primer periodo gubernamental?

Participación popular y capitalización son dos elementos esenciales de la aventura antinacional del gonismo y ambas medidas sirvieron para mantenerlo como “sistema”. Aunque en apariencia distintas, el parentesco entre ellas es cercano, pues ambas sirvieron para fortalecer eso que se llamó “partidocracia”; o sea, un poder excesivo, irracional, monopólico y corruptor de los partidos políticos. Al fragmentar artificialmente el país en trescientos y tantos municipios y colocarles recursos desde la plaza Murillo y delegarles la ejecución del gasto, los principales partidos afiliados al gonismo (MNR, MIR, ADN) tuvieron agentes electorales a su disposición pagados por el Tesoro General de la Nación. Eso les dio fuerza sistémica, pero, como los hechos recientes se encargaron de constatarlo, sembró la semilla de su propia destrucción.

Algo parecido sucedió con la capitalización. En lugar de que los ciudadanos bolivianos seamos socios de los inversionistas extranjeros que se adjudicaron las empresas estatales (como, pese a su ambigüedad, está señalado en la ley respectiva), el gonismo inventó el Bonosol, que se constituyó en un cohecho electoral con fondos públicos. No hay que olvidar que cuando Sánchez de Lozada trató de imponer un gobierno títere suyo en las elecciones de 1997, pagó el Bonosol mediante un préstamo obtenido de la banca privada a plazos e intereses comerciales que después fueron cargados al conjunto de la sociedad. Esa política fue tan irresponsable que llegó al absurdo de pensar que “los viejitos” podían constituirse en grupo de presión favorable al gonismo.

El gobierno de Banzer o “megacoalición” (1997-2001) jugó todas sus cartas a favor de la política gonista. No sólo que mantuvo incólume la capitalización sino que la hizo aun más antinacional mediante lo que se

2 José Luis Roca: Bolivia después de la capitalización. Una crítica al “gonismo” y sus reformas, La Paz, Plural, 2000.

llamó “Ley de Propiedad y Crédito Popular”. Entre otras atrocidades, esa ley dispuso que las operaciones de las capitalizadas fueran tratadas como asunto confidencial, a cuyos detalles ni el propio gobierno tenía acceso directo. De otro lado, el Bonosol adquirió carta de ciudadanía como tentativa de fortalecer la partidocracia a través de aquella irracional dádiva.

*A la luz de los diez años de la LPP, ¿cómo cree usted que esta dinámica ha ayudado a resolver lo que usted denomina las tres grandes contradicciones estructurales en Bolivia: k'aras versus t'aras, lo urbano versus lo rural y lo regional: occidente versus oriente?*³

Es necesario reiterar que de esas tres grandes contradicciones, la regional es la principal; y la LPP, lejos de resolverla, la ha agudizado al desestructurar la organización político-administrativa del país que venía funcionando desde antes de la fundación de la república y que consta en la actual Constitución nacional. Esa desestructuración ha dado lugar a que los departamentos (y con ellos las provincias) se sientan tan ignorados y tan postergados por la plaza Murillo, que han adoptado las posiciones más radicales imaginables, incluyendo separatismo. Los propios municipios, a quienes la LPP trató de segregar de sus cabeceras departamentales, ahora se sienten más solidarios que nunca con éstas, de las que son parte indivisible e indisoluble.

En lo que se refiere a la contradicción urbano-rural, la influencia de la LPP está siendo funesta porque, precisamente, está provocando animosidades y enfrentamientos entre los pobladores rurales y los urbanos. Éstos se quejan, y con razón, de que al haber metido en el mismo saco a los campesinos y a los que habitan pueblos o ciudades, sus aspiraciones de mejoramiento, como obras públicas y servicios, no son atendidas pues quienes deciden el destino de los fondos de la LPP, por tener un mayor número de habitantes, son las comunidades rurales aledañas. Esto es cierto en las capitales de provincia y, en especial, en poblaciones como Sorata, Copacabana y otras de vocación turística, donde los conflictos que se han creado son enormes y de consecuencias imprevisibles. Lo mismo sucede en las capitales departamentales con respecto a poblaciones que antes cons-

3 José Luis Roca: “Las tres grandes contradicciones en Bolivia”, en Pulso, (La Paz), 2002.

tituían el “Cercado” de aquéllas. Puesto que se presume que los municipios rurales poseen sus propios recursos, las ciudades grandes ahora no se preocupan de ellos como solían hacerlo antes.

Usted tiene una innegable vocación de confrontación. De ese modo, cuando todos eran municipalistas usted mantenía su postura departamentalista; cuando todos son multiculturalistas usted aboga por la defensa de las etnias blancas.⁴ ¿Qué significa esta defensa de los “blancos”? ¿No considera que éste es un aspecto que hace pensar en un sesgo de su parte abiertamente discriminador?

El hecho de defender a las “etnias blancas” no significa que yo deje de ser “multiculturalista” o que se me pueda calificar como “discriminador”. Tal defensa no hace otra cosa que manifestar mi desacuerdo con una posición indigenista extrema que linda en el racismo y la exclusión. Ésta, más que por los propios indios bolivianos, está elaborada por las ONGs, por funcionarios y gobiernos europeos y, naturalmente, por intelectuales bolivianos (casi siempre q’aras), ávidos de disfrutar las ventajas de la “cooperación internacional”.

Por tanto, yo creo que la pluralidad étnica y cultural (la unidad en la diversidad) constituye la fortaleza a la vez que la debilidad de la sociedad boliviana. Todo depende de cómo tratemos el asunto. El indigenismo extremo o neoindigenismo se hizo patente en el censo de población y vivienda de 2001, cuando se preguntó a los encuestados “con cuál de estas etnias usted se identifica” y a continuación se mencionaba aymara, quechua, guaraní, mojeño y alguna otra. Pero, en la casilla final, aparecía la palabra “ninguno”, lo cual yo interpreto como que (según quienes elaboraron la boleta censal), todos quienes no nos identificamos con una etnia indígena somos los “ningunos”; o sea, somos nadie, no obstante de representar algo así como el 38% del total. Esa manera de ver el mundo la encuentro ridícula, además de anticientífica.

Hay un caso parecido: la Ley INRA otro de los grandes disparates del gonismo; al referirse a las tierras comunitarias de origen (TCO), divide al mundo en indígenas y municipios, indentificando a éstos como sujetos de

4 José Luis Roca: “Derecho de las etnias bolivianas de la cultura española”, en Pulso, (La Paz), 13 al 19 de 2003, p. 9.

potenciales conflictos derivados de la delimitación territorial. En cambio, a los propietarios no indígenas de establecimientos agrícolas o ganaderos que poseen títulos de propiedad en orden (pero que también pueden tener diferencias en torno a las TCO) no se los llama propietarios ni agricultores ni ganaderos. Simplemente se los denomina “terceros”; o sea, una especie de intrusos.

Es cierto, yo defiendo a los “ningunos” y a los “terceros” pues me siento parte de ellos aunque, valga la aclaración, no soy propietario ni de un palmo de tierra. Eso no quiere decir que estoy entrando en pugna con los indígenas, pues si alguien ha celebrado, y sigue celebrando, el ascenso político de los indígenas (especialmente de los aymaras), ése soy yo. Pero daré un paso al frente cada vez que se quiera ignorar o menospreciar a los q’aras, pues también somos parte de la sociedad boliviana aunque hubiésemos fracasado en la conducción del país. Eso lo admito sin reticencia alguna, y más bien complacido de que los indios estén desempeñando el papel de relevo de las élites gobernantes. Si eso se interpreta como una inclinación mía a la confrontación, lo admito.

Desde un inicio usted desconfió de la validez de la LPP.⁵ Por eso mismo, parece que cada resbalón o crítica de/hacia ésta despierta en usted un marcado beneplácito. ¿Por qué? ¿Fue esta norma un equívoco en la historia nacional?

La LPP fue peor que un equívoco. Fue una manipulación consciente y descarada en que incurrió el Estado gonista (1993-2003) para burlar la voluntad popular que, por lo menos desde mediados del siglo XIX, anhela vivir en un país descentralizado donde se respete la identidad cultural, étnica e histórica de cada región o departamento de Bolivia. Si se hubiese querido descentralizar por la vía municipal (que es una manera lícita y aun aconsejable de hacerlo), se hubiese otorgado a los municipios la dignidad de gobierno en el nivel subnacional. Esto significa una capacidad (que no tienen esos entes) de generar y administrar sus propios recursos y darse normas jurídicas de aplicación obligatoria dentro de sus jurisdicciones.

5 Distintos artículos de prensa publicados en SNPP/Unidad de Comunicación: *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*, La Paz, SNPP, pp. 21, 47, 92, 173.

Pero, ¿qué es la LPP? Un mero mecanismo de transferencia de fondos públicos a unos entes artificiales (insisto en la artificialidad de los municipios creados por la LPP) que deben rendir cuentas al poder central sobre cómo han gastado ese dinero cuyo destino está predeterminado en la propia ley. Además, la LPP ha tenido la peligrosa finalidad (felizmente desbaratada por la revolución de El Alto del 17 de octubre) de eliminar a los departamentos arrebatándoles su papel de interlocutores del poder central.

Usted tiene una posición política clara: se debe otorgar más poder a las regiones y sobre todo más poder a Santa Cruz. A propósito, ha escrito una exquisita y exhaustiva obra sobre esta región.⁶ Díganos, además de comentarnos aquellos aspectos más llamativos de esta particular historia, si semejante trabajo no es alarde académico para sustentar una postura política, en tanto es sabido que usted es ideólogo de la denominada Nación Camba.

Empecemos por el principio. Yo no soy partidario de una hegemonía cruceña ni de ninguna otra región en Bolivia pues conozco de cerca lo contraproducente que ha sido para el país, y sobre todo para el departamento de La Paz, la hegemonía paceña a lo largo de todo el siglo XX. La mal llamada “revolución federal” que consolidó autoritariamente el poder de la ciudad de La Paz al convertirla en sede permanente del Ejecutivo y del Legislativo fue una maniobra de la oligarquía minera y del liberalismo, su partido de vanguardia. No nos olvidemos de que, apenas producido el cambio de capital, al señor Montes y al señor Villazón no se les ocurrió idea mejor que vender el Acre y el Litoral. El precio del primero fue un ferrocarril más dos millones de libras esterlinas; el precio del segundo fue también un ferrocarril pero sólo trescientas mil libras. Así negociamos ese mar que ahora tanto reclamamos.

Una hegemonía cruceña en el siglo XXI sería tan perjudicial como la anterior de la que acabamos de hablar. Serviría para consolidar el poder de otra oligarquía, ya no minera sino agroexportadora o comercial, pero con la misma visión menguada de Bolivia. Yo creo que la adopción de lo

6 José Luis Roca: Economía y sociedad en el oriente boliviano (siglos XVI-XX), Santa Cruz, COTAS, 2001.

que se llama “autonomías regionales” no es para que prevalezca una región sobre otra sino para dar la posibilidad a que cada una de ellas vaya al encuentro de su destino con sus propias peculiaridades y sus propios anhelos.

En cuanto a mi libro *Economía y sociedad en el oriente boliviano*, admito que tiene un sesgo sentimental y afectivo a favor de Santa Cruz, pero basado en la más rigurosa verdad histórica y así lo declaro en el prólogo del propio libro. La epopeya cruceña bolivianista, civilizadora y de gran alcance geopolítico es una página brillante de la que todos los bolivianos deberíamos estar orgullosos. Si mi libro ha servido para dar un fundamento teórico al movimiento llamado “Nación Camba”, ciertamente me sentiría orgulloso de que fuera así pues, para mí, nación es sinónimo de etnia. La gente de origen cruceño o camba nos sentimos con los mismos derechos y deberes que las otras etnias que existen en Bolivia, ya sea su origen español, indígena o mestizo.

¿Cómo cree usted que los acontecimientos de octubre, los pedidos de una Asamblea Constituyente y el ascenso de Mesa cambiarán esa fisonomía regional de la que usted nos hablaba?

Creo que una Asamblea Constituyente sería un escenario idóneo para discutir y resolver, de una vez por todas, la cuestión regional. Pero se está dando demasiadas vueltas para convocar y hacer realidad este magno acontecimiento. Se discute si debe estar incorporado en la Constitución o si bastaría con una ley interpretativa del artículo 35 actual, posición ésta que me parece la más adecuada. Pero más allá de estos remilgos procedimentales, la verdad es que las constituyentes no necesitan permiso de nadie para reunirse pues emergen de un mandato que se expresa en las calles y en acciones revolucionarias como las de octubre de 2003, que equivale a una toma de la Bastilla a la boliviana. Y si los parisinos después de 1789 decapitaron a un rey para salvar a Francia, los paceños estuvieron a punto de hacer lo mismo [con un presidente] para rectificar el rumbo de Bolivia si el responsable de la masacre de El Alto no hubiese escapado por la puerta falsa de su residencia para tomar las de Villadiego en un helicóptero peruano.

Las memorables jornadas de octubre nos están mostrando con reiteración que el pueblo quiere “refundar” la nación boliviana porque intuye o

se da cuenta del fracaso, más que del neoliberalismo, de los q'aras que han manejado el país con menguado éxito y sabiduría. Si la Constituyente llega a reunirse pronto, como lo aconseja una elemental sensatez, no me cabe duda de que el tema regional ocupará el lugar número uno de su agenda.

José Luis Roca es licenciado en Ciencias Sociales y abogado de la Universidad de San Francisco Xavier, Sucre; obtuvo una Maestría en Derecho Comparado en Southern Methodist University, Dallas, Texas. Ha ejercido su profesión en Bolivia, Colombia e Inglaterra. Historiador por vocación, ha sido por varios años catedrático titular de Historia de América en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, donde también ha dictado cursos de post grado. En la vida pública ha sido ministro, parlamentario y embajador. Es consultor de varios organismos internacionales. Sus principales publicaciones son las siguientes: *Casimiro Olañeta, artífice de Bolivia*, 1975; *Fisonomía del Regionalismo Boliviano*, 1980; *Gabriel René-Moreno, el Hispanoamericano*, 1986; *Economía y sociedad en el Oriente Boliviano*, 2000. Asimismo, es autor de numerosos artículos y ensayos sobre ciencias sociales en publicaciones especializadas como *SIGNO*, *Historia y Cultura*, *Tinkazos*, *Opiniones y Análisis*, *Anuario de la Biblioteca y Archivo Nacionales de Bolivia*, entre otras. Es columnista de los principales diarios de Bolivia y está dedicado a la investigación histórica y social.

“Nos está faltando esto de mirarnos con respeto entre los distintos segmentos”

Gonzalo Rojas

Bueno, muchísimas gracias Gonzalo. Es una gran oportunidad poder conversar contigo. Tú sabes que siempre te he seguido de cerca; hemos trabajado juntos; me has dado la primera mano. Así es que, definitivamente, para mí es un honor poderte hacer esta entrevista. Tus análisis, generalmente, han estado impregnados de un sano optimismo cuyo trasfondo muestra cierta lucha, al menos académica, por mejorar la actual situación boliviana. Ello se deduce de tus primeras acciones referidas a lo que denominaste como “democracia étnica”¹; a tu apoyo a la participación popular; a tu frase de cabecera esta última época “despartidización”² y, últimamente, a tu demanda por introducir la denominada revocatoria de mandato. Son todas estas consignas, indudablemente, atractivas. ¿Pero no crees que son sólo eso: consignas? Pues la democracia étnica no termina de ser un concepto; es difícilmente operacionalizable. La participación popular posiblemente no sea tan popular; la despartidización no impedirá que persistan intereses, locales y regionales, corporativos; la revocatoria de mandato podría terminar propiciando réplicas de la Coordinadora del Agua en El Alto y por todo el país. ¿No habría que analizar más estos planteamientos?

-
- 1 Rojas, Gonzalo: Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas, La Paz, CIPCA, 1994.
 - 2 Rojas, Gonzalo: “Partidización ciudadana: desmonopolización partidaria, plebiscito y revocatoria”, en en ILDIS, *Reformas políticas y participación ciudadana* (debate político N° 7), ILDIS/Friedrich Ebert Stiftung; La Paz, 1999. También se puede consultar para el mismo tema su texto, *De ángeles, demonios y política. Ensayos sobre cultura y ciudadanía*, La Paz, Ed. Muela del Diablo, 1999.

Bueno. Quizás cuando escribiste estas preguntas, no habían pasado los últimos hechos. Varias de esas cosas están en la agenda de hoy. Ahora entiendo el ánimo de tu pregunta, en términos de que éstas no son soluciones probables, pero creo que una idea que tendría que estar fuertemente asociada a la democracia es la de ajustes permanentes; la de proceso; la de reforma, para decirlo en términos fuertes, en oposición a la forma de cambio revolucionario, que es la que está un poco más en el imaginario boliviano y que, en todo caso, creo que no es necesariamente negativa. Pero es difícil una democracia revolucionaria, en el sentido de permanentemente revolucionaria, porque, justamente, lo que caracteriza la democracia es la resolución pacífica de conflictos, la institucionalidad, el apego a ciertas normas; normas fundamentales para los momentos cruciales que son los cambios de gobierno, pero también para la vida cotidiana. Entonces, la vía de cambio más cercana a ese abanico de valores va más vinculada a un cambio de tipo reformista. Eso es, en general, lo que estoy explicando. Algunas muy audaces, como lo de revocatoria de mandato; pero en los hechos, ha ocurrido aquí, más bien, de una forma casi violenta; digo casi, porque es una respuesta violenta a una represión violentísima, que sólo así se puede entender, con cierto optimismo, el cambio reciente de octubre. Pero es verdad que también ha dado lugar a idealizaciones muy fuertes, en términos, por ejemplo, de la democracia étnica que mencionas; quizás también es necesaria una valorización de ciertas actitudes y comportamientos que, en el pasado reciente e incluso ahora, van asociados a lo indio. En ese librito que mencionas: *Democracia en Bolivia: hoy y mañana*, intento hacer una caracterización, con elementos empíricos, de una de las preocupaciones que, en algún momento, me llamó la atención. Fue precisamente eso, tratar de pensar cómo se la puede operacionalizar, a partir de mirar ciertos comportamientos, ciertas rutinas de la dirigencia aymara, que es la que conocemos más directamente, y con ayuda, obviamente, de recursos etnográficos. Se trataba de pensar un modelo de democracia distinto del liberal pero que sigue siendo democracia. Justamente, una de las reacciones más notables ha sido la de Félix Patzy. Sostiene, en efecto, que en realidad, la democracia étnica “no es democracia, sino una forma de autoritarismo consensuado”. Una contradicción así no la termino de entender. Tengo pendiente una charla profunda con él, porque me parece que es una contradicción en los términos. Pero, en todo caso, en otra gente sí ha habido una idealización. Ahora bien, yo no diría que es el optimismo lo

que caracteriza mis escritos. Creo que es más una esperanza; más una mirada que desea que las cosas vayan por lo que creo es el buen camino, más que creer que, necesariamente, transitan hacia ese rumbo. Claro, los últimos años nos han ido mostrando que esas cautelas nunca están de más; que hay mayor razón para esas cautelas; pero sí, en términos de no desmayar, de mirar los procesos y pensar sus ajustes, sus reformas. Creo que ésta sí es una característica del tipo de trabajo que me he propuesto.

Vamos a volver sobre estas preguntas a propósito del último texto editado por Javier Medina para que nos aclares un poco más cómo se podría operativizar esta democracia étnica. Pero no me quisiera ir todavía de la parte histórica de la LPP. Para eso voy a la segunda pregunta. En otro ensayo tuyo nos hablabas de las elecciones de 1995 como las “primeras elecciones o elecciones fundacionales”³. ¿Mantienes todavía esta perspectiva, teniendo en cuenta que la secular corrupción, determinados rasgos deplorables de personalismo, de patrimonialismo, también han anclado en los parajes municipales? O sea, más que una refundación o nueva república, ¿no es más de lo mismo, pero en pequeña escala?

Has debido notar en escritos desde el 2000 que se ha empezado a mirar mal a la participación popular, luego del más o menos generalizado apoyo que ha recibido, pasada la fase inicial de las “leyes malditas”. Digamos que, de las reformas más grandes de los noventa, ha sido la más exitosa y me ratifico en ello. Siempre digo que no es perfecta y una de sus enormes imperfecciones tiene que ver con el nivel central y con las prefecturas. Después de la crisis de febrero del 2000 se da una ruptura en el proceso de descentralización. Antes, en ciertos organismos como el Banco Mundial, se había hablado incluso de eliminar el nivel intermedio en Bolivia, como en varios países centroamericanos, pero las dimensiones territoriales de esos países no son comparables con las bolivianas y parece que, para Bolivia, no se aplicaría plausiblemente una supresión de ese tipo. Esta idea, que abunda mucho, de que en realidad se ha democratizado la corrupción,

3 Para este tema se puede consultar su texto de coautoría con Moyra Zuazo, *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano, bajo el signo de la reforma del Estado*, La Paz, ILDIS, 1996. También el texto colectivo coordinado por G. Rojas: *Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Investigación y Análisis, Alcaldes y alcaldesas de la participación popular*, La Paz, SNPP, 1996.

creo que está vinculada a una preocupación tuya que tiene que ver con el carácter insuficientemente democrático de la sociedad boliviana, no solamente del Estado, no solamente de la clase política, no solamente de las élites, sino del país y, por supuesto, no exclusivo de Bolivia. La sociología política nos caracteriza como países en transición, de una situación tradicional a una moderna. En esa mirada está básicamente caracterizado lo tradicional, como lo cargado de elementos negativos. Yo intento una lectura menos maniquea; pero, ciertamente, en lo tradicional hay muchos elementos de corporativismo, sobre todo de prebendalismo, de relaciones familiares que no privilegian normas, méritos. En general, ahí comparto una de las conclusiones grandes del esquema tradición-modernidad: que la modernización es un proceso difícil; es un disciplinamiento de la sociedad bastante complejo. Creo situarme contemporáneamente a la crítica de las modernizaciones, sabiendo que los resultados tampoco necesariamente son del todo positivos en la modernidad. Al contrario, hay ahí algunos elementos que, incluso por quienes han suscrito miradas de este tipo, son vistos con mucha suspicacia. Entonces el esquema tradición-modernidad hay que verlo con muchos grises; no hay que hacer una homologación de lo uno y lo otro como lo positivo o lo negativo y viceversa.

*En todo caso, digamos entrando brevemente a todo esto de lo que es la historia de la participación popular, si bien era necesario crear cierta mística al comienzo (creo, efectivamente, que era un equipo con muchísima mística), ¿no crees que era un poquito inflar el globo demasiado crear tantas expectativas? Porque, realmente, la gente pensaba que esto era mucho más de lo que ha sido.*⁴

Las primeras elecciones municipales, no tanto en términos de “refundación de la república”, como parece lo has mirado tú, fueron básicamente unas elecciones mucho más democráticas que las previas; después de 1952 no han habido elecciones municipales hasta 1987, en que coincidieron con las generales, y fueron básicamente urbanas; a partir de entonces

4 Considero que el mencionado “globo” fue particularmente inflado con los textos colectivos SNPP, *El pulso de la democracia*, Caracas-Venezuela, Nueva Sociedad, 1997 y SNPP, *Apre(he)ndiendo la Participación Popular*, SNPP, 1997 de los que Gonzalo Rojas es coautor con el aporte de sus respectivos ensayos.

empieza a decaer sistemáticamente la participación hasta las de 1995, que son las primeras de la participación popular. Entonces, el sentido de “fundacional” no se refiere tanto a la república, cuanto al sistema político municipal y está queriendo señalar básicamente su ampliación democrática. Creo que es tan cierto que sin eso, sin participación popular y sin uninominales, no tendríamos el Congreso que hoy tenemos. Obviamente, puede que alguno mire con nostalgia un Congreso donde había oradores de la talla de Quiroga Santa Cruz, pero ciertamente es mucho más representativo en términos sociológicos, por ejemplo, de esta diversidad que justamente ha sido puesta en el tapete desde el ámbito periférico, no necesariamente rural. Los que han puesto en el tapete el tema de la diversidad social son los aymaras y, en concreto, el katarismo. Después, obviamente, han tenido sus ecos incluso hasta la exasperación actual de la Nación Camba; lo de una nación chapaca todavía no se ha proferido, pero está cerca.

Me da pie para preguntarte esto otro. También hacías alusión al advenimiento de una dilatada cultura política democrática que se visibilizaría más fuerte que nunca tras el inicio de la participación popular. ¿No es cierto? El texto que produjiste con Luis Verdesoto podría resumirse en lo siguiente: “la ciudadanía se veía más democrática”.⁵ En ese sentido te hago algunas observaciones y preguntas. ¿No es una obviedad descubrir que hay un acercamiento social a los valores democráticos en un sistema democrático?, ¿o es que existen sistemas democráticos que no combinan con valores democráticos?

Es que la ruta es inversa. Puede haber, como efectivamente están habiendo en esto que llaman la “tercera ola de la democratización” (que está medio haciendo aguas) sociedades tradicionales con sistemas políticos formalmente democráticos. El problema es cómo eso no es suficiente para tener sociedades verazmente democráticas. Ése es el desfase que está detrás. El trabajo que hicimos con Verdesoto muestra un momento de empuje en ese proceso de la sociedad boliviana. Tres años después volvimos a tener la oportunidad de revisar una encuesta encargada por la Corte Elec-

5 Rojas, Gonzalo y Luis Verdesoto: *La Ley de Participación Popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura política democrática en Bolivia*, La Paz, SNPP, 1997.

toral en 1997 y publicada el 2001, donde se percibe un desencanto con la democracia, sobre todo en el mundo rural y, en especial, en el mundo indígena, cosa que después ha constatado también Seligson.

*¿Eso lo adviertes ya entonces?*⁶

Así es. Después de la crisis de abril del 2000, Seligson testea si hay un grado de mayor intolerancia en el mundo aymara y, en particular, en la región de Achacachi. Constata que efectivamente es así; pero piensa que es una región localizada, aislada; o sea, que su peso demográfico no es fuerte; que es tan sólo un segmento de la sociedad boliviana. Pienso que ahí se equivoca: en la mirada política del tema; porque los promotores del cambio nunca son mayoría, ni siquiera en la revolución de 1952. Recordemos las grandes revoluciones, ni la mexicana, ni la francesa, ni la rusa. Siempre los agentes de cambio son minoría. Me llama enormemente la atención ese error, porque cuando he sido alumno de Seligson precisamente leíamos trabajos sobre la revolución; ésa es una constante, con distintas miradas, con ideologías distintas, con aparataje teórico diferente. Está claro que los agentes de cambio siempre son, por definición, un grupo; no son una mayoría. Si ya fueran mayoría, no habría necesidad el hacer el cambio, ¿no es cierto?

O sea, es estúpido criticar un movimiento revolucionario diciendo que es una minoría.

Así es. Entonces ya en este trabajo de 1999, lamentablemente, reitero, publicado dos años después, habían fuertes elementos que mostraban un desencanto con la democracia. Mi explicación más fuerte de las crisis que hemos vivido tiene que ver, precisamente, con el frustrado proceso de las reformas democráticas. Creo que participación popular, sobre todo, da un mensaje al mundo rural de que éste es un país de ciudadanos, de que la gente tiene derechos y de que se los tome en serio. Felizmente, empiezan a

6 Cf. El artículo de G. Rojas, "Las varias caras de la representación y la legitimidad democrática", en PRONAGOB, *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz, PNUD / Corte nacional Electoral / BID, 2001.

reclamarlos. La Superintendencia Agraria, en su evaluación del proceso agrario de hace cinco años, nos muestra que desde que el general Banzer se hace cargo del gobierno, pero incluso desde Goni, se ha mutilado muchísimo la reglamentación de la Ley INRA y tergiversado su aplicación, afectando a los pequeños propietarios, a los campesinos, al sector popular del ámbito rural y favoreciendo sistemáticamente al sector empresarial, a los terratenientes. No quiero decir que todos los agropecuarios son oligarcas, pero claramente hay cambios en la tributación, en decisiones que están documentadas por esta agencia oficial del gobierno. No hay que esforzarse mucho para sostener eso. Conociendo esta información, no extraña la virulenta reacción, liderada por el Mallku, que es lo que sostengo en un trabajo sobre el Mallku que escribí para el PNUD y que no les ha gustado. Sostengo que sus demandas son democráticas aunque él no sea democrático. Voy a ser más claro todavía. Algún colega nuestro decía: “pero ¿cómo, si la participación popular es tan buena, como sostienen, sus resultados son tan estrepitosos?”; porque las reformas no han tenido continuidad y porque, además, nadie ha garantizado que las reformas sociales sean tranquilas. Voy a usar un anglicismo, que no me gusta, pero que ya ha tomado carta de ciudadanía: “empoderamiento”. Empoderar a la gente arroja resultados que están fuera de control de los diseñadores de las políticas públicas y, en este caso, creo que para bien. O sea, realmente, hay una convicción de que hay sujetos con derechos. Eso no es papel mojado. Lástima que el sistema político no haya comprendido de ese modo el asunto y la respuesta, en muchos casos, ha sido: o bien un sí verbal que no se traducía en hechos, me estoy refiriendo a los sucesivos acuerdos firmados con el Mallku; o bien la represión, que es la manera más dramática que se vivió en octubre.

Pero, Gonzalo, quizás el sistema político no ha comprendido no sólo los efectos de esta participación, sino incluso el dar una participación que es percibida negativamente, en el sentido de que te genera derechos pero no deberes. Como dice Finot, que participes pagando más impuestos; participes, en otras palabras, con más deberes.

Así es. Yo creo que ahí nos ha faltado un mejor conocimiento de la realidad rural boliviana, pues estoy convencido de que la gente del mundo rural aporta al Estado, pero no aporta en “metálico”; aporta con otro tipo de trabajos que no se los ve y, a veces, ni se piensa que tienen un

carácter público porque son muy locales. No me estoy inventando: desde darle comida extra al maestro, techo y, a veces, hasta trabajo.

Te menciono una cosa rápida. Finot sostiene que un habitante rural paga impuestos diecisiete veces más que un urbano. No se cómo lo ha contabilizado; no tengo la menor idea, pero te lo menciona.

Sí, estas cosas no las sabemos. Cada vez que se habla del déficit fiscal, los empresarios dicen: “bueno, hay que ampliar la base tributaria”. De acuerdo. Ahora bien, si uno mira las cifras gruesas, ha crecido la tributación en relación al pasado inmediato, pero no suficiente. Además, ese tipo de contabilidad oficial sólo mira lo metálico. Por tanto, esta larga tradición de apoyo público que tiene el campesino por los servicios que recibe, como caminos, escuelas, postas, contrapartes a proyectos, no son contabilizados. No me llama entonces la atención que el proceso de democratización vaya acompañado de turbulencia. Felizmente, nuestras turbulencias, masacres incluidas, no son tan grandes comparadas con el tamaño de las movilizaciones sociales. Por eso, a menos de un año de octubre, estamos hablando de enjuiciamiento, porque no se ha roto del todo la cohesión social que existe en Bolivia, a pesar de su débil institucionalidad que, de alguna manera, sigue vigente; por eso no hay venganzas puras y simples; por eso se busca juicio de responsabilidades.

¿No es un tanto arriesgado aseverar que ahora la ciudadanía es más democrática que antes, cuando de ese antes –las dictaduras– no hay encuestas que nos permitan calibrar el espíritu y el comportamiento democrático de la gente? Es decir, afirmar que ahora somos más demócratas, ¿no es llegar a conclusiones un tanto en blanco y negro: ciudadanos autoritarios con dictadura, y ciudadanos demócratas con participación popular?

Otra vez, hay que matizar entre un proceso y otro. Básicamente me refiero a lo siguiente. Primero, tuvimos el proceso de la revolución nacional que trae una enorme dosis de democratización social. Sobre esa base, en el plano político, quieren imitar el proceso mejicano, y en concreto al PRI, que tiene como imaginario fundamental un único Estado: un Estado-partido que gobierna legítimamente a la sociedad, que, a su vez, está or-

ganizada corporativamente con sus liderazgos representados en el sistema político y desde ahí se organiza todo, llámese fuerzas armadas, campesinado o sector privado. Esto se intentó hacer con relativo éxito los doce primeros años. Los gobiernos militares intentan continuar con lo mismo, pero bajo un sello autoritario; lo cual ya está diciendo que la gente que gobernaba creía que era legítimo hacerlo así, que no necesitaba de la ratificación de las elecciones y la gente también. No rechazan la ideología nacional revolucionaria, aunque cambian muchas cosas. De hecho, Barrientos hablaba de restauración pero, a la vez, había sido vicepresidente de Víctor Paz. Todos los gobiernos militares se proclamaban revolucionarios y nacionalistas. Algunos lo eran, como el de Ovando, que nacionalizó el petróleo; como Torres, que permitió la Asamblea Popular. Ahora bien, la manera cómo se concibió la organización de la sociedad no era democrática, por lo menos no en términos liberales: un ciudadano, un voto; el ciudadano tiene tanto derecho como el gobernante; su voto, a la hora de votar, cuenta tanto como el de los otros, en fin. En este sentido no era una sociedad democrática. Ahora bien, que se ha logrado que la mayoría de la población boliviana se incorpore como ciudadanos, con derechos políticos y sociales, con reforma agraria, voto universal, fortalecimiento del Estado, cierta soberanía, cierta institucionalidad respecto, por ejemplo, de los Barones del estaño, es indudable. Cuando uno mira el siglo XX boliviano, indudablemente, se ve que hemos desarrollado más nación, más Estado, más ciudadanía; ahora bien, ninguno, creo, del todo óptimamente. Pero si comparamos el siglo XX con el siglo XIX, ni duda cabe de que hemos avanzado.

Me gusta eso; me hace pensar. Después vamos a entrar a ello, cuando te pregunte sobre la Asamblea Constituyente y la despartidización. Me paso a una pregunta que tiene que ver con todo esto que hemos estado hablando: de los movimientos de abril, septiembre, incluso los de octubre; de la gente participando fundamentalmente en las calles. Te hago recuerdo de algunas cosas que están en el informe del PNUD. Podemos leer frases como éstas: "mientras más participativo, más intolerante"; da esa correlación. Un estudio sobre el Perú, por ejemplo, demuestra que los más participativos son los más violentos, los que más enfrentamientos "suma cero" tienen con el Estado. Esto me da pie para lo siguiente: has dado a conocer una percepción que hace pensar que te desdices de tus primeros textos. Una frase resume esta novedosa posición tuya: "Los bolivianos somos

anarquistas para todo lo que implica responsabilidades y deberes; nuestro bloqueo es cultural y se inscribe en lo profundo del ser nacional".⁷ Dura frase que nos muestra pintados con una esencia autoritaria inmanente a ser bolivianos. ¿Crees que esta esencia se refleja de manera transversal en la breve gama de culturas asentadas a lo largo y ancho de los 314 municipios?

Es verdad que hay ahí un cierto desencanto que acompaña el proceso de democratización del país, pero nunca hablo de esencias. Hay una caracterización y, efectivamente, esa frase que lees está pensada provocativamente. Aquí las responsabilidades son compartidas, la mirada participacionista suele ver los déficit solamente en la clase política, en los partidos o en los gobernantes, y no es que ahí estén muy bien, como claramente la coyuntura actual nos muestra esa resistencia a conceder privilegios a los representantes, etcétera. Pero también están en la sociedad. Para que veas que no hay, creo, incoherencia con la primera parte de lo que hablábamos. Cuando miro el tema de la cultura política, en el fondo estamos diciendo: muy bien, para que sea una sociedad democrática no basta que tengamos elecciones, no basta que tengamos partidos, no basta incluso que aceptemos a quién gana las elecciones según la reglas que sean, que en nuestro caso es la famosa democracia pactada sobre la cual actualmente, te tengo que decir, no tengo una posición claramente definida. Creo que tienen sus méritos las coaliciones; lástima que hayan terminado siendo en gran medida unas coaliciones que se terminan en sí mismas, que ven como fin su propio bienestar y no tanto a una colectividad mayor. Ahora bien, tengo la impresión de que ésa es una característica muy propia de la condición humana. Estoy leyendo una biografía de Maquiavelo, escrita por un especialista, no en historia sino en ciencia política, con proyecciones sobre el poder y, claro, ahí uno encuentra algo muy cercano a esta idea de esencia: ciertas constantes del desempeño en el ejercicio del poder que no dan, efectivamente, para tener miradas optimistas, pero ahí la cosa es así. Esto tenemos que cambiar; y precisamente porque sé que no son esencias, es posible cambiarlas; y cambias en la medida en que existe la posibilidad de cambiar. Lo pondremos así: en la medida en que eres

7 Rojas, Gonzalo: "Bolivia en el Siglo XX: la formación de la Bolivia contemporánea", en Umbrales N° 7, La Paz, CIDES/UMSA, 2000.

consciente de que algo no está bien. Pero si te aplaudes de que eres lo más participativo, lo más revolucionario, lo más puro, en el sentido de bueno, de bondadoso, que es un poco esta cierta mirada sobre la movilización popular, los movimientos sociales, tomados básicamente como generosos, bondadosos, no vamos a poder institucionalizar la democracia, más allá de solamente elecciones. Creo que estamos en ese carril, intentando avanzar en términos de una cierta institucionalidad; pero que definitivamente satisfaga algunas aspiraciones que uno asocia a democracia, que es una cierta vida buena; eso ahora me parece excesivo.

Pero, en todo caso, algo de bloqueo cultural tenemos.

Yo creo que sí, en el sentido de que nos cuesta entender qué es un espacio público impersonal. Estamos dispuestos a lo que nos atañe inmediatamente. Lo vemos en el comportamiento no solamente de los sectores populares. A mí me da más bronca con los sectores ilustrados. Somos vecinos, aquí al lado, de la Universidad Católica, y a los estudiantes no los ves con un comportamiento cívico, digamos en relación a la basura, al tráfico, en relación a gente de más edad, al peatón; y eso ilustra.

¿Te han hecho algo?

No a mí. Todavía no estoy en la tercera edad. Entonces ése es, quizás, el dato sobre el cual se puede reflexionar. No veo mucha esperanza en los cambios, porque éstos tienen que darse a partir de una masa crítica de la gente que, pensamos, está posicionada mejor económicamente, por lo menos con credenciales formales de educación; pero no se traducen en un comportamiento cívico, de una manera marcada. Ése es el dato más preocupante de los trabajos de Seligson. Ésta, justamente, es la gran diferencia con nuestro trabajo de 1996 con Verdesoto; ahí sí lográbamos identificar más o menos a un grupo que portaba valores democráticos. Un ejercicio parecido he querido hacer con las élites benianas, también estadísticamente; y, también frustrantemente, no encuentras eso. Entonces dices: "está desparramada, no termina ser una masa crítica suficientemente importante". Ahora yo debo decir, para cerrar esta idea, que intencionalmente elegimos al Beni como caso límite. No podían ser, ob-

viamente, muy promisorios los resultados; lo sabíamos *a priori*, pero para saber cuánto se había avanzado, el avance no es de lo más alentador, y eso que estamos hablando de 1999. Probablemente con lo que ha ocurrido después se hayan entumecido posiciones pero, a veces, eso ayuda también a clarificar las cosas y lo hemos visto, por lo menos, en los opinadores públicos: algunos claramente se han hecho conservadores y otros han vuelto a la fila revolucionaria.

Después te voy a preguntar sobre Lenin, con más detalles. Solamente termino esta pregunta, acordándome de un análisis que hace Edmundo Paz Soldán sobre Arguedas, que me produce cierta tristeza; dice que “a medida que pasaban sus años, cada vez Arguedas se convencía más de que el país no tenía viabilidad”, que era un país de bloqueo cultural. A mí, a veces, me entra esa frustración. No sé cómo lo ves tú. Quería terminar con eso, pero ya que estamos aquí te pregunto esto: ¿cómo ves al país a futuro?; es decir, ¿crees que éste es un retroceso que se va a dar constantemente, es un péndulo, es algo muy estructural, infranqueable?

Justo por eso es que tengo una preocupación en relación a las élites. La sociología política, que ha estudiado la temática de la modernización y de la democratización, te habla del papel crucial de las élites y, ahí, es donde nuestras élites no dan la talla. Me parecen poco lúcidas, cortoplacistas. Ahora, obviamente, no es que todos sean malos; pero como que los impulsos que generan son efímeros, muy poco sostenidos en términos históricos. Tapia y Yaksic se han referido a las “modernizaciones empobrecedoras” que, me parece, un juicio lapidario, pero algo de eso hay. Gente de una mirada más conservadora, como Mansilla, tiene un juicio también muy duro sobre las élites. Con excepción del trabajo encargado por Milenio, sobre los empresarios privados, todos los demás son absolutamente lapidarios. Esta es mi enorme frustración, porque no hay procesos de modernización y democratización, hasta donde yo se, sin que las élites tengan un rol y un peso importante. Nuestras élites, definitivamente, no están dando la talla. Para ponerlo gráficamente, no me gusta el liderazgo del Mallku, pero entiendo sus reclamos. Me indignan, en cambio, los reclamos de la nación camba, porque provienen de los privilegiados que quieren seguir incrementándolos. Esa es mi lectura en términos del rol de las élites. Ahora bien, ninguno de los dos me parece una maravilla. Cierro

diciendo esto, en relación a los países que nos circundan nuestros logros son más bien esmirriados; no son para enorgullecerse. Ahí tenemos un desafío. No comparto esa imagen de que, en el fondo, somos un país muy rico, muy pleno. Eso tiene que traducirse en grados mínimos de bienestar para buena parte de la población y ahora eso no está ocurriendo.

Ya que estás tocando el tema de la Nación Camba, te digo que es crucial leer tu ensayo sobre las élites del Beni para comprender que su rol, las más de las veces, es personal y corporativo más que propiamente regional.⁸ Eso lo dejas muy claro. Uno no lo creería de los benianos y cambas, que parecen más bien como muy ligados con su región. Creo que es una tesis que nos ayuda a entender más lo que estamos viviendo hoy en día con la denominada Nación Camba o la república del Kollasuyo. De yapa, me apunto a mencionar que tu ensayo aporta también argumentos para seguir pensando el meso y la descentralización en su conjunto. Creo que están relacionados ambos temas y nos llevan al tema de las autonomías departamentales y, bueno, a replantear el rol de las élites en este marco.

Así es. Precisamente por eso elegí el Beni, porque me parecía el lugar donde más resistencias había al proceso. En algún momento comparamos Beni con Montero, un segmento de la élite cruceña, comparable en tamaño con la beniana; y es alentadora esa comparación porque no nos muestra tan dramático contraste como pensábamos. Ahora, respecto a la descentralización regional. Hoy mismo, por ejemplo, el periódico El Mundo, de Santa Cruz, trae una nota halagüeña sobre Carlos Hugo Molina, el prefecto cruceño: en tres meses ha logrado descentralizar y hacer una gestión transparente. Es noticia, no es propaganda. También dicen los cruceños que la tal Nación Camba, más que poner huevos, lo que hace es cacarear. Su manifiesto del 1 de octubre de 2003 me pareció un gesto de gran deslealtad con la nación boliviana. Santa Cruz, como potencia económica, es una construcción gubernamental del Estado del 52. Está claro que no podemos continuar con la descentralización tal como está diseñada. Claramente, ha fallado el nivel intermedio; pero yo diría que no solamente en su ejecución sino en su diseño, porque no hemos puesto elementos de con-

8 Rojas, Gonzalo (coord): "Élites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni", en *Tinkasos* N° 7, La Paz, septiembre, 2000.

trol, intervención ciudadana en el nivel meso; estos concejales eligiendo consejeros no podían haber hecho peor papel; el prefecto como delegado presidencial y a la vez presidente del consejo departamental, estaba mal. Eso es espurio de entrada. Tengo en mi conciencia haber objetado esto, en su momento, en un seminario en la SNPP que dirigieron Mario Galindo y Fernando Medina. En el fondo, en el diseño de esta ley se expresó el temor de Sánchez de Lozada, y del MNR en general, a devolver poder a las élites regionales. Una de las características fuertes del MNR ha sido construir una nación y eso como que significaría ponerla en peligro, cuando hay en el nivel departamental una historia diferente de cohesiones, de complementación, de vida en común, finalmente. En esto, por ejemplo, el libro de José Luis Roca es muy lindo; lo mismo que el trabajo de Gustavo Rodríguez sobre las élites de Cochabamba. Hay nomás elementos para rastrear esos aspectos de cohesión; pero es un tema difícil, pendiente. Lo único que puede pasar es que si tiene que haber descentralización en el nivel meso, y creo que tiene que haberla, tiene que estar fuertemente acompañada de participación ciudadana. Obviamente, no del tumulto, sino de formas reglamentadas, institucionales de participación, desde elección del prefecto hasta elección de una asamblea que fiscalice, porque sino no hay descentralización política.

Pero, ¿no es peligroso? Tenemos un Parlamento altamente ineficiente. En teoría suena bien descentralizar a nueve departamentos. A mí me da miedo, francamente. Yo les daría potestades reglamentarias, más de decreto reglamentario; quién sabe, más potestades del ejecutivo, que crear un parlamento regional propiamente dicho.

Mira, lo que he visto de las autonomías españolas y de la descentralización colombiana es que se puede hacer eso sin cuestionar el Estado unitario. Ahora, es verdad, tiene costos; pero son costos menores en relación a lo que ganas en legitimidad. Tenemos que caminar un poco para romper esas asimetrías que actualmente tiene el Parlamento en términos de electores de un departamento y otro, de una circunscripción y otra. No pueden ser asambleas masivas, pero sí es importante que tengan legitimidad propia, para fiscalizar; con mayor razón si vamos a elegir al prefecto. Te imaginas que los que lo fiscalizan no son electos; ¿de dónde emanaría su

legitimidad? Entonces los tenemos que hacer eficientes. ¿Cómo los hacemos competitivos? Yo creo que la competitividad que les das a los partidos proviene de las agrupaciones ciudadanas. Que no va a cambiar dramáticamente, en eso tienes razón. Pero lo que sí puedes hacer es obligarlos a mejorarse, a autorreformarse. Es curioso el caso boliviano. En los últimos quince años hemos llevado a cabo una cantidad enorme de reformas, sobre todo si las comparas con las de otros países. Pero los reformadores, la clase política, los partidos, se han reformado muy poco; es más, han sido reticentes a las reformas que promulgaban. Ése es un típico comportamiento boliviano: acatas pero no cumples.

Es verdad, absolutamente cierto. Pero, para concluir este tema que me parece importante: ¿hacia dónde estamos yendo?, ¿autonomías departamentales, federalismo, federación de municipios, desconcentración más audaz?, ¿cuál sería tu modelo ideal?

A mí me gusta la idea de las autonomías departamentales, pero me preocupan las élites de la Nación Camba o las de la dirigencia chapaca. Las veo muy preocupadas por lo económico. Obviamente, la descentralización no se hace para dar gusto a los inquietos de base, sino por razones económicas, financieras, de desarrollo, etc. Pero, básicamente, es una medida de diseño político; tiene que ver con el aparato estatal, tiene que ver con la gestión pública. Entonces ese tipo de preocupaciones tendría que estar en el primer plano del debate, y para esta gente no está en el primer plano de debate. En el caso de Dabdoub, por ejemplo. Su documento, publicado en Opinión y Análisis, de agosto, falsea cifras, explícitamente. Dice, por ejemplo, que la recaudación cruceña es más grande que la paceña. En términos de cifras oficiales no es así; si falseas los datos, entonces quiere decir que no eres un interlocutor respetable, digno de respeto. Estás haciendo ideología; no una propuesta política seria.

¿Cómo se contrarresta esto? Básicamente dando preponderancia a los ciudadanos y, para eso, no hay otra forma que haciéndolo con responsabilidad en la elección de los representantes y con la revocatoria. Ahora, obviamente, tiene que ser con procedimientos y ahí tenemos mucho que aprender de ingeniería electoral comparada con otros países, incluso con los de la región. Los colombianos tienen revocatoria pero está claro, para

quienes se han ocupado del tema, que no puede estar llena de trámites, de modo que no pueda usársela cuando es necesaria.

Mi miedo es eso que tú has estudiado en el voto de censura.⁹ ¿No será un voto de censura II? El voto de censura suena bien, una revocatoria también.

Es un aprendizaje y, la verdad, si lo dejas solamente a los iluminados, puede pasar lo que ha pasado. Hace poco estuve en México en un encuentro sobre desarrollo regional. Fue muy interesante hablar con los catalanes: la voz cantante de la descentralización en España. Y claro, ellos quieren avanzar a la independencia total. Es interesante observar lo siguiente: las elites catalanas, hacia fuera, han abanderado la democratización, la descentralización pero internamente han mostrado muy poca renovación. Así y todo, es exitosísima la descentralización española. Siempre sale el argumento económico. Yo creo que la explicación no es económica; hay mérito político específico en ese proceso y, aun eso se puede mejorar porque puedes avanzar, por ejemplo, en controlar también a estas élites. Eso es meter participación ciudadana en el control y en la elección; tiene un costo, cierto. La democracia es costosa, pero sus costos son menores a dejar sátrapas libres a su gusto y sabor en el poder.

O sea, ¿estás de acuerdo con despartidización, revocatoria, referéndum, todo ese tipo de medidas?

Sí, y con lo que tú llamas el “meso en cadena” para hacer justicia unos a otros; es decir, a ritmos diferentes, dictados por las propias regiones. La idea es básicamente que los procesos sean autorregulados regionalmente, no desde arriba, y en eso creo que tenemos una fuerte coincidencia: no una ley única para todas las regiones, sino una ley marco que permita que las regiones vayan dándose en el proceso y, obviamente, con participación ciudadana. Con participación ciudadana, por ejemplo, va a ser muy difícil que la elite de la ciudad de Tarija tenga la total preponderancia sobre el destino regional, cuando hay chaqueños que tienen una mirada distinta;

9 G. Rojas: Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal, La Paz, ILDIS, 1998.

por eso hemos mencionado a la guerra del Chaco, ahí donde están las reservas más importantes de gas. En fin, hay que debatir; no estoy diciendo que unos son buenos y otros malos, pero el fortalecimiento democrático pasa por el fortalecimiento del espacio público, y el espacio público es el ámbito del debate y de la diversidad, de la diferencia civilizadamente tratada. En la medida en que seamos capaces de gestionar eso, vamos a avanzar.

Me gusta eso que dices, porque si Tarija se da ínfulas de separatismo, el Chaco lo podría hacer también respecto a Tarija.

Así es. Algo de eso ya hemos escuchado, ¿no es cierto?

Eso está muy bien, pero la verdad es que nos estamos quedando en la descentralización departamental y lo que yo quiero es preguntarte sobre la descentralización municipal. Tengo dos preguntas. Una respecto a lo que es, digamos, la evaluación de ciertos aspectos de la ley. Otra sobre percepciones que rescatas en tu libro con Raúl Barrios. Comienzo con la primera, haciendo referencia a una publicación que coordinaste con Laurent Thévoz, donde yo también he participado.¹⁰ Te acercas más empíricamente a la dinámica municipalista, comprobando aspectos que merecen reflexionarse sin apasionamientos y que tuvieron la valentía, en una época de euforia, de innovar, de mostrar el rostro no tan radiante de la LPP: comités de vigilancia precarios, distritos municipales que son más un proyecto que una realidad, reformas en salud que desconocen los usos y costumbres de la población y otros tantos obstáculos dignos de ser considerados. ¿Cómo crees que sigue esto?, ¿cómo crees que van los aspectos de detalle?, ¿qué deberíamos priorizar más, a futuro, en la municipalización?

Está claro que nuestros déficits son más amplios de lo que pensamos en su momento. Había una confianza de que la comunidad era sabia; hemos visto que no, que está atravesada por pluralidades a veces centrífugas; los partidos también tienen una presencia importante; pero, sobre todo,

10 Gonzalo Rojas y Laurent Thevoz (coord.): *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1997.

yo diría que sigue habiendo un centralismo muy arraigado en el gobierno nacional, que quiere seguir haciendo las cosas, los cambios desde arriba. Cada gobierno que pasa, yo diría quizás cada ministro, viceministro, quiere darle su sello al proceso. Algunos hasta de manera exagerada, inventando acrónimos, palabras sonoras que no son malas ideas, pero que no se sostienen y ni siquiera tienen sus propias evaluaciones. Para ser específico, he visto una evaluación de los GOLES, de esos grupos operativos locales. La idea me parece estupenda, sus resultados en cambio son nada. Entonces quiere decir que algo está fallando ahí. Esa evaluación me ha parecido muy interesante, muy bien hecha, un documento interno que no parece haber sido tomado en cuenta; hablan de las dificultades, de cómo terminan siempre favoreciendo más a los estudiantes que a los municipios; en fin, hay un montón de elementos críticos muy interesantes.

¿De Jimena Serrudo y Sandra Candia?

Ah, sí.

Sí lo conozco; es muy bueno.

Sí, ese tipo de evaluaciones creo que no terminan de utilizarse. Por ejemplo, me acuerdo del trabajo de Javier Medina que evalúa el seguro materno infantil y constata la vigencia de una mirada hospitalaria de la salud, muy poco sensible a la percepción de las diferencias culturales de las usuarias: la mayoría de las beneficiarias del seguro. Los médicos siguen viendo como atraso, por ejemplo, la forma de parir que tienen las mujeres en el campo, que, por cierto, es mucho más natural que la hospitalaria y, sobre todo, que las cesáreas que no respetan los ritmos biológicos y encima son más caras. Entonces hay mucho de eso. Creo que tenemos que tener una mirada crítica, no para decir que todo lo indígena, porque es indígena, es bueno, o lo rural, porque es rural es bueno; pero, sí de diálogo intercultural entre oferta estatal y demanda social. Desde la cooperación británica he conocido algunos ejemplos de cómo un trato más dialógico con la gente incrementa notoriamente los resultados. Por ejemplo, comparar la poca aceptación que tiene el hospital de Achacachi, construido sobre un excementerio y bautizado con el nombre de un militar

(construido en la dictadura del general Banzer) con una postita en un pueblito cercano, donde la gente acude de buena gana porque dan un trato respetuoso, se practica el parto humanizado, se asume que la gente tiene derechos y ellos van a decidir si quieren tener más hijos o no; y si deciden que los quieren, ahí les proveerán de los medios para ello; y cuando llegue la hora de dar a luz, respetarán su preferencia, permitirán que la parturienta esté acompañada por sus familiares, etc. Entonces yo creo que nos está faltando esto de mirarnos con respeto entre los distintos segmentos, etnias, clases sociales, regiones en Bolivia. Nos falta una esfera pública vibrante, en términos de ser capaces de corregir lo que hemos hecho mal, corregir y mejorar como un aprendizaje colectivo. Yo no tengo ninguna duda de que la participación popular es de lo mejor que se ha hecho en la Bolivia de la segunda mitad del siglo XX, pero no es suficiente, ni para el mismo proceso y mucho menos para el país. Cuando nuestros nietos hablen de la democratización en Bolivia, como nosotros hablamos del 52, van hablar de la participación popular. Ojalá entonces tengamos un mejor país. Ahora bien, también veo, con preocupación, que estos últimos años se han agriado las relaciones entre los distintos segmentos, debido a una sobrevaloración acrítica de la diversidad. Creo que ha oscurecido los elementos de cohesión que modernamente viene representada por la idea de nación. Seguro que no es la única. En cualquier caso, nos hace falta trabajar más sobre los elementos de cohesión.

Lo que dices es crucial. Me estoy guardando algo de esto, de lo étnico, para el final. Voy a dejarlo. Más bien te preguntaré unas cosas muy puntuales de algunos aspectos de la ley,¹¹ en concreto: del comité de vigilancia, ¿funciona?, ¿sirve?

Yo diría que, como ha sido diseñado, parece no haber sido lo mejor; pero la idea sí ha funcionado. Nuestra conclusión de la primera evaluación decía que el mensaje ha sido bien recibido y que otras instancias organizadas de la sociedad civil han sentido que tienen la facultad de poder controlar.

11 Una visión de distintos aspectos de la ley en sus primeros dos años de implementación quedan registrados en los ensayos editados por G. Rojas, *Participación Popular: avances y obstáculos*, Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Investigación, La Paz, 1996.

Con otras palabras: no ha funcionado el control, pero sí la filosofía del control social.

Creo que un poco la idea que habíamos pensado para la descentralización meso podría ser parte de la solución. No un único órgano; no el mismo e idéntico para todos los municipios, sino órganos adaptados culturalmente, pero que haya una instancia y que tenga facultades de control y vigilancia, quizás no solamente para los recursos de coparticipación popular sino para los recursos y bienes públicos en general.

Planificación participativa.

Ahí yo diría que hemos pecado de altoperuanismo. Reglamentación tras reglamentación. Ahora también entiendo que éste es un recurso para evitar que unos cuantitos hagan planificación a nombre de todo el municipio, pero es la vía más fácil. Poner un requisito tras otro, un montón de pasos y, al final, sabemos que lo terminan haciendo las consultoras, las ONG... Además, [la planificación] está muy focalizada en la demanda. Creo que habría que pensarla más en términos de la esfera pública, de espacios de deliberación, espacios de catarsis. Ahora, obviamente, tiene un costo, pero la legitimidad democrática vale esos costos.

Además, a la larga, es menos costoso.

Así es. Ahora bien, cuando hablamos en estos términos suele salir un reproche casi clásico: ¡ah, ustedes están pensando en ciudadanos ideales! Lo que pasa es que, de alguna manera, tenemos que compensar nuestros atrasos históricos, porque no estoy pensando que Bolivia vaya a ser nunca una sociedad opulenta en términos industriales; en eso comparto la filosofía de nuestro amigo Javier Medina, pero, claramente, no es deseable seguir como estamos. Con indicadores menos duros que solamente el ingreso, tenemos que complejizar la mirada sobre nosotros mismos; indicadores cualitativos, de desarrollo humano... Por cierto, hasta en indicadores de desarrollo humano estamos medio a la colita del continente, digo medio para no ser masoquista con nosotros mismos. En lo único que tenemos una ostensible ventaja sobre el resto de los países es en grados de participación; pero,

como has señalado, mucha de esa participación es una participación intolerable: “¡mis derechos y sólo los míos!”. También tengo que confesar que me consuelo pensando que muchos de esos reclamos, así airados, tienen que ver con una larga historia de exclusión que hace demandar sus derechos como si fuesen los únicos; entiendo esa exageración. Lo que no tolero son los reclamos de más privilegios de los más privilegiados; por supuesto que tienen derecho a derechos, pero a derechos ciudadanos, es decir, a derechos iguales, no más derechos, no más privilegios.

Exacto. Me gusta el texto que has escrito con Raúl Barrios¹² en el que haces un rescate de la participación popular en el sentido de que, a pesar de todo, sigue siendo una reforma con alto grado de legitimidad. Distintas encuestas de opinión de los últimos años muestran, efectivamente, que el sistema municipal tiene más aceptación que la policía, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial. Pero aquí vuelvo a la pregunta: ¿crees que basta? ¿No es una comparación un tanto conformista y hasta cierto punto masoquista pretender estar en mejores condiciones que estas evidentemente maltrechas instituciones? ¿Es el municipalismo todavía la mejor carta de presentación de la democracia en Bolivia?

Mi comparación es con el Poder Ejecutivo, con los representantes nacionales, con el Parlamento; es, digamos, el poder local versus el poder nacional. Ése es el fondo del trabajo para la Corte Electoral. Ahora bien, no puede haber una sociedad, en términos de los respetos a que hacíamos referencia, sin respeto de las reglas del juego. Cuando te enteras, por ejemplo, de que el que gana un juicio es el que tiene más plata, no el que tiene la razón; eso realmente lastra de una manera dramática la convivencia social. La reiteración de los prevaricatos te lleva a la conclusión de que esa cosa no es solamente un asunto de mejores jueces. Tiene que ver con el Estado de derecho. Creo que la situación política da para medidas audaces que no estamos viendo. El mensaje presidencial en la inauguración del año judicial ha sido: “Sean independientes”. Ya no estamos en 1825; a estas alturas, deberíamos decir algo así como: los vamos a hacer probos e independientes, con el apoyo ciudadano. Hay una movilización social que se debe aprovechar para tocar los sectores

12 G. Rojas: “Evaluación de la democracia boliviana y prospectiva”, en G. Rojas y Raúl Barrios, Conflictos y gobernabilidad, La Paz, Fundación Tierra, 2002, pp. 21-35.

que nos da miedo tocar. Porque, o se dan cambios radicales y pronto en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, o no hay continuidad democrática. Tengo la sensación de que estamos viviendo un interregno, una tregua. No es que yo suscriba los ultimátums a lo Solares, pero está claro que hay esa sensibilidad en los movimientos sociales y, en algunos casos, legítima. De todos modos, hay una enorme expectativa en relación al presidente, por eso tiene el apoyo que tiene; pero el tiempo arde.

Ésa es la respuesta a mi última pregunta. Insisto con ésta: ¿es todavía el municipalismo la mejor carta de presentación de la democracia boliviana?

Es una de ellas, pero es más útil fijarse en los déficits. Hace como un año, los del Movimiento Sin Miedo convocaron a un seminario sobre “A diez años de la Bolivia diferente”, el libro ese editado por CIPCA en el que participé en esa época. Yo decía: bueno, ahora tenemos una mirada menos optimista sobre la cultura política boliviana, no en general solamente, sino también en lo específicamente rural y, en concreto, en lo específicamente indígena. Yo creo que la participación popular también ha mostrado nuestras limitaciones colectivas. Es verdad que hemos sido capaces de aprovechar positivamente ciertos elementos culturales, pero también ha desnudado nuestros límites. Por ejemplo, una participacionitis algo irritante; está bien, que hagan escuchar sus voces pero, a menudo, van tan pobremente acompañadas, por ejemplo de compromisos cívicos, que uno se dice: no puede ser. Y, a veces, nada menos que en lugares donde las tradiciones comunitarias son fuertes. Hace poco, a fin de año, cayó un malón sobre CIPCA, precisamente en San Ignacio de Moxos. El asesinato del alcalde, un terrateniente de la zona, que nada tenía que ver con CIPCA, es usado como pretexto para tomar las oficinas, expulsarlos y amenazarlos. Hace diez años eso hubiera sido impensable; la gente no tenía capacidad para reclamar sus derechos, con razón o sin ella.

O sea, mejor el enfrentamiento que una pasividad mentirosa.

Por lo menos hace evidente que ahí hay algo. Los ganaderos de San Ignacio de Moxos reclaman una centenaria paz, pero que es la paz de los esclavos. Nadie quiere que siga habiendo ese tipo de paz. Nadie quiere que sigan existiendo tan grandes asimetrías entre los grandes latifundios y los que no tie-

nen ni un surco. Nadie quiere que siga habiendo tomas de tierras absolutamente ilegales y con propósitos políticos personales del Movimiento sin Tierra.

¿Pero es útil ese movimiento?

Ah sí; sin duda. Está poniendo en el tapete el problema de la asimetría en la distribución de la tierra, que es escandalosa en Bolivia. Somos el campeón continental en mala distribución de la tierra, después de Brasil. Y, bueno, en un país con enorme territorio en proporción a su población, que haya campesinos sin tierra es un atentado directo al sistema democrático. Entonces yo diría que la participación popular se encuadra en el gran marco de la democracia. Ésa es mi preocupación y creo que tus preguntas destacan ese vínculo. Diría que estamos viviendo una crisis de crecimiento de la democracia y uno de sus dinamizadores ha sido la participación popular. En ese sentido, sigo creyendo que es una de las mejores reformas que se han hecho en Bolivia, en parte porque también desnuda nuestras dificultades.

Estamos llegando al final. Te tengo dos preguntas más, pero ésta es clave. La quería dejar para el final, a pesar de que ya hemos tocado algunos aspectos de lo étnico. En algún texto, con Ticona y Albó, mencionabas que no hubo, de parte de las comunidades originarias, interés por las elecciones, porque sencillamente no había acercamiento con esos gobiernos municipales o con ese Estado que las creaba.¹³ La entrada del municipalismo ha aumentado la asistencia electoral y ha vuelto más atractiva la democracia representativa en estas sociedades plurales; sin embargo, vemos que el municipio queda todavía pequeño. ¿Cuáles son los instrumentos operativos para hacer de esa democracia étnica algo más grande, que es, por cierto, la pregunta de Lijphart respecto a la relación entre sociedades plurales y democracia representativa? ¿Qué requeriríamos?, ¿distrito indígena?, ¿sirve todavía? ¿Municipio indígena, regiones indígenas, o qué otras medidas?¹⁴ Esto me parece clave.

13 Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas y Xavier Albó: *Votos y whipalas*, La Paz, CIPCA/Fundación Milenio, 1995.

14 Este tema empieza a ser desarrollado por Gonzalo Rojas en el texto, "La ciudadanía y el municipio indígena. Compatibilización de las territorialidades étnicas al régimen municipal: el sigue 7 del PSAC", en Javier Medina (ed.), *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, Ministerio de Participación Popular/Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, La Paz, 2004, pp. 45-49.

Sin duda. Creo que el trabajo que está haciendo gente como Javier Medina y Jorge Miranda y el equipo de Límites, vinculado a la dirección de ordenamiento territorial, en relación al municipio indígena, es una de las salidas. Sin duda alguna. Creo, asimismo, que hacia eso debería evolucionar la participación popular en esa área, pero también en el nivel meso. No como una reserva indígena, desde luego, pero sí con grados de autonomía para que sus usos y costumbres, en ese rango, también puedan operar. Pienso que esto no es forzado. En Colombia, cuya población indígena es minoritaria, son muy generosos con ellos tanto en su Constitución como en su ley de descentralización. Sus territorios indígenas, que así se llaman, tienen grados comparables a los gobiernos departamentales. Veo, por ejemplo, con buenos ojos esta idea de crear un décimo departamento en el altiplano, con capital en El Alto, porque es un camino para crear una autonomía aymara en el marco del Estado boliviano. La gente y ciertos movimientos sociales están buscando salidas. Obviamente hay exageraciones; a ratos liderazgos exacerbados tipo Mallku; por cierto, así como el Movimiento sin Tierra ha puesto el dedo sobre el puchichi de la falta de tierras, el Mallku ha puesto en evidencia los problemas de una relación conflictiva *a priori*: la relación Estado-pueblos indígenas. Algunos problemas ya habían sido considerados, porque sin esa dimensión es impensable la participación popular. Está ahí explícitamente claro; a algunos les parecerá insuficiente, concedo; pero esto no era discurso, ha sido hecho. Eso es lo que me ha convencido de entrar al proceso. Primero creí que iba a ser sólo un anteproyecto y que iba a quedar en eso; después, fue proyecto; después fue ley. Yo dije no, no la van aplicar; después la empezaron a aplicar. Entonces a mí se me agotaron las excusas para no ser partícipe del asunto. Agradezco, por supuesto, a quienes han posibilitado ese ingreso. Ojalá tuviéramos más reformas de ese tipo en el país para dinamizar estos procesos de reformas que implican audacia. No podemos decir “el camino está cerrado”. Siempre es útil recordar que, a nivel estatal occidental, los gringos inventan el federalismo, por ejemplo, en relación a la realidad que tienen: se inspiran en las coaliciones federales de los pueblos indígenas de América del Norte y esa buena práctica la convierten en un sistema político.

No creo que por las dimensiones territoriales e, incluso, por su peso específico, los municipios sean una buena base para rediseñar nuestro sis-

tema político. Por esto no me gusta la idea de una confederación de municipios. Me parece que son células demasiado débiles como para armar sobre ellas una confederación. En cambio, los departamentos me parece que pueden dar para profundizar la descentralización, que no tiene por qué desconocer lo avanzado en el ámbito municipal: la necesidad de diversificar la calidad de municipio, no en términos de que uno sea mejor o peor, sino que sea distinto: el municipio indígena. Creo que por ahí sigue, luego, el ámbito económico: intentar estrechar la brecha entre el ámbito rural y urbano, y ése es un enorme desafío que no puede hacerse sin alterar la distribución de la riqueza; y por eso vienen los problemas y esa virulencia, sobre todo de los empresarios del oriente, porque saben que se les tocará la base de su riqueza.

Pero, ¿qué sería un municipio indígena? ¿Qué características tendría?

Básicamente, una reconfiguración territorial desde la base de los límites seccionales, muchos de los cuales son ficticios o no respetan la territorialidad étnica o, en todo caso, la posibilidad de desarrollar redes. Que tengan una SAFCO más adecuada a su circunstancia cultural. Una forma de control social que no necesariamente pase por el comité de vigilancia. Tenemos los datos de los recursos con los que cuentan, con los que previsiblemente van a contar en el mediano plazo, digamos cinco años; entonces se puede concertar mejor las relaciones submunicipales, que es una de las grandes experiencias que, para el tema territorial, hemos aprendido en aquella primera fase de la participación popular; a saber, que los problemas se solucionan con la aquiescencia de la gente; esta metodología vale, incluso, para el saneamiento simple del INRA: involucrar a los circundantes y decidir lo menos conflictivamente posible.

Concluyo con esto. El talante de tu último ensayo evaluativo de los diez años de la LPP deja traslucir cierta resignación a la reaparición de la sociedad funcional-corporativa.¹⁵ Bueno, yo te pregunto: ¿ha vencido lo funcional-corporativo a la sociedad territorial de la LPP? Ésa es una pregunta. La otra: si realmente em-

15 Gonzalo Rojas: "La participación popular, la descentralización y el proceso democrático", en *Temas en la Crisis* N° 64, La Paz, 2003, pp. 40-41.

pieza a entrar más esta sociedad funcional, de la que se hace eco con algarabía García Linera, por ejemplo, ¿cómo se reconstituyen los partidos? En algún momento proponías partidos regionales, si mal no me acuerdo. Me parece que te pido demasiado, pero me gustaría que involucieras tu respuesta a la luz de la Asamblea Constituyente.

A ver. Este último texto creo que fue escrito antes de la gran crisis de octubre; claro, se publica recién hace poco. En todo caso tiene un talante así, tienes razón; refleja el mal momento que está pasando nuestra sociedad y, en una perspectiva mayor, vendría a decir algo así como lo siguiente: si vemos los cincuenta últimos años de la historia boliviana, me ratifico en la percepción de que estamos viviendo un proceso de democratización truncado. Obviamente, el 71 no es un proceso de democratización, pero sí, por ejemplo, la incorporación a la vida política activa de una región como Santa Cruz, sin cuyo apoyo Banzer no hubiera podido sostenerse en el poder. Entonces hay ese proceso. Pero, claramente, desde el 2000 estamos en una fase de turbulencia que puede derivar en su truncamiento porque, en eso sí coincido con muchos colegas: que si hay una ruptura en el curso democrático, no va a ser porque indígenas y revolucionarios estén en el Palacio Quemado. Entonces yo diría que vivimos un momento de pulseta entre la sociedad territorial y la sociedad corporativa. Lo corporativo tiene su lugar en las sociedades modernas, pero no es el armazón sobre el cual se arma la institucionalidad política principal. En Occidente es el individuo: un individuo, un voto. Nuestra sabiduría tiene que consistir en combinar eso con otras formas distintas. La sociedad boliviana no está compuesta solamente por indígenas y no indígenas. Existe ese segmento mestizo que comparte esos dos mundos, en el ámbito municipal pero también en el plano regional. Lo étnico, además, no hace desaparecer a las clases sociales. En esto, creo que soy fuertemente liberal. A partir de ese mecanismo, digamos, la tecnología del voto-individuo que tiene, además, correlato con otro tipo de derechos nada irrelevantes, el arte es abrirse a otras perspectivas. Entonces, hay elementos que me parecen positivos de esta pulseta. Pienso que estamos viviendo una situación de transición, de empate provisorio, no catastrófico, más bien de mucha posibilidad. Ahora, depende mucho de los operadores políticos y de los actores sociales. En ese sentido, tengo que decir que no he sido especial-

mente simpatizante de Evo Morales, como individuo, pero como político está actuando con una enorme responsabilidad; es más, yo diría que actualmente es uno de los factores más importantes de la estabilidad política, más que los propios partidos tradicionales. Pero también ahí hay que decir algo bueno de ellos. Les encuentro, ahora, una rara madurez que no mostraron en las vísperas del tumulto de octubre. Ojalá hayan aprendido la lección.

¡Ojalá! Pero una mejora en el sistema de partidos, ¿implicaría la aparición de partidos regionales o, incluso, locales?

Creo que ya no hacen falta, en la medida que se venga el desmonopolio de los partidos. De hecho existen; NFR ha sido básicamente un partido municipal cochabambino.

Cierto. Nunca ha sido nacional, aunque digan lo contrario.

Lo mismo el MBL. Probablemente sólo el MNR y el MIR y, quizás, ADN, han sido partidos nacionales.

Ahora sí que es la última: ¿cómo ves el país municipal dentro de diez años?, ¿seguirán habiendo municipios?

Yo creo que va a depender mucho de esta coyuntura. Todo se va a definir en los próximos meses.

¿Pero hay Bolivia?

Yo creo que sí. Cuando uno habla con otros chapacos, por ejemplo nuestros compañeros municipalistas, y sin desmerecer a la actual dirigencia cívica, percibes que hay sensibilidades distintas. Yo creo que el Chaco ha hecho su trabajo; o sea, la guerra del Chaco ha nacionalizado a Bolivia. El proceso histórico ha estado ahí. Para mí, por ejemplo, sigue siendo la identidad principal, la más fuerte, la boliviana. Pienso que no soy un caso aislado.

O sea, ¿se da la paradoja de que hoy somos más bolivianos que nunca?

Podría parecer, por el tema chileno; pero, al margen de eso, creo que los últimos setenta u ochenta años, en comparación al siglo XIX, hemos crecido en ciudadanía, somos más nación, somos más Estado.

Gonzalo, nuevamente mil gracias. Exquisita conversación.

Qué bien. Te felicito por esta iniciativa.

Gonzalo Rojas Ortuste (Bolivia) es licenciado en Ciencia Política por la UNAM y Master of Arts en la misma área por la University of Pittsburg, donde también se diplomó con un postgrado en Estudios Latinoamericanos, como becario Fullbright-LASPAU y del CLAS. Es doctorante en el Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA en Colaboración Internacional con la UNAM). Ha desempeñado la docencia universitaria (pre y postgrado) en varias universidades durante dos décadas. Ha sido consultor del PNUD, del Banco Mundial, de la KAS, del FES-ILDIS, el BID y la GTZ. Coordinó a un equipo multidisciplinario del CIDES para ampliar la EBRP con la dimensión de “exclusión”. Fue presidente del Colegio de Politólogos de La Paz (1998-2000). Actualmente es gerente de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM). Entre sus publicaciones destacan: *Democracia en Bolivia: hoy y mañana* (CIPCA 1994) y *De ángeles, demonios y política. Ensayos sobre cultura y ciudadanía* (Muela del Diablo 1999). Es coautor de *Votos y Wiphalas* (MILENIO y CIPCA, 1995); *Problemas de representatividad en el sistema democrático boliviano, bajo el signo de la reforma de Estado* (ILDIS, 1996); *La participación popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura democrática boliviana* (SNPP, 1997).

“¿Podemos pensar o imaginar que el MAS y el MIP existirían sin la Ley de Participación Popular?”

Laurent Thévoz

Fuiste miembro de lo que se denominó el Proyecto EMSO, cuyo propósito, a comienzos de la década de los noventa, fue elaborar una ley de descentralización distinta a la que finalmente se promulgó vía municipal.¹ ¿Qué beneficios se obtuvo de esta experiencia?, teniendo en cuenta que “lo departamental” quedó subordinado a la dinámica municipal y, con ello, tu esfuerzo de largos meses. Parece que tanta reflexión no llegó a tener mucha utilidad. Te pediría que nos cuentes lo sucedido en aquella coyuntura y qué aspectos positivos merecen resaltarse y valorarse.

Te propongo diferenciar los beneficios en términos de productos y de procesos. Yo creo que hubieron dos productos muy importantes. El primero tiene que ver con la elaboración de la Ley de Descentralización. A través de este proceso se logró divulgar los trabajos que ejecutó el EMSO. Antes, el mencionado proyecto no pasó de ser un grupo técnico, perdido, aislado; finalmente, en este periodo, tuvo la oportunidad de salir a los departamentos para participar en los debates organizados por los comités cívicos. Este proceso permitió, pues, difundir los datos, presentarlos y debatir con los directamente involucrados y los responsables de los partidos

1 El autor analiza el proceso de concertación de esta, en aquel entonces, posible norma, en su texto *Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramientas*, Caracas, CENDES, 1999, pp. 43-54. También es de utilidad el texto publicado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, *Hacia el proceso de descentralización*, República de Bolivia, La Paz, 1993; que fue trabajado bajo la coordinación de Hernán Paredes, coordinador de EMSO Regional; Javier Aguilar, jefe del área de descentralización, y Laurent Thévoz, asesor del EMSO Regional.

políticos. Se tocó dos dimensiones esenciales: por un lado, el tema de las competencias, cómo arreglarlas, qué transferir, cómo hacerlo; y, por otro, el tema del financiamiento, que ambos son los dos pilares de todo proceso de descentralización. Gracias a esta dinámica concertadora, el EMSO tuvo que hacer trabajos adicionales pero, esta vez, en función a criterios de demanda y no en función de lo que el proyecto pensaba. Todo esto fue el primer beneficio.

Hay otro beneficio, en términos de producto. El EMSO trabajó sobre el tema municipal por primera vez; aunque, obviamente, “lo municipal” se mantuvo como un tema minoritario, incapaz de opacar la opción central departamentalista. Inclusive en la propuesta de ley presentada al Senado, había opciones como para permitir empezar la descentralización por el nivel local. De ese modo, a pesar del empuje departamentalista de los comités cívicos, en particular, el mencionado anteproyecto abrió la ventana a un comienzo municipal de la descentralización. No se descartó esta opción que, hoy en día, cumple ya sus primeros diez años.

Pero no hablaba, por ejemplo, de transferencias fiscales a los municipios...

No. No se hablaba aún de aspectos técnicos muy específicos. Se trató, más bien, de una ley marco de la cual deberían derivarse leyes específicas, ya sean sectoriales o de distintos niveles territoriales. El mérito consistió en que la negativa casi permanente del EMSO a tratar el tema tuvo que terminar incluyendo esta segunda opción, dejando la decisión final al Parlamento. Más allá de la tibieza con que fue abordado este deseo municipalista de descentralización, lo cierto es que se lo consiguió colocar en la agenda.

Lo que dices es sumamente importante, pues permite pensar, entonces, que la LPP es, posiblemente, una continuación del EMSO.

En buena cuenta la respuesta es definitivamente positiva. Antes de haberse puesto en escena la posibilidad de contar con una propuesta de descentralización seria, como de alguna manera fue la que terminó siendo aprobada por el Senado, el tema de descentralización ocupaba la octava o novena posición en cualquier pliego social presentado al gobierno. A partir de aquel momento, se convirtió en un tema de primera importancia

que ya, para 1993 e inicio del gobierno de Goni, tenía una plataforma de consenso ciertamente inesquivable.

Pero entonces, ¿hubo más participación en esta propuesta que en la de la LPP, que, más bien, parece haber seguido un cauce tecnocrático?

En términos de participación, absolutamente. Pues si bien la LPP fue consensuada una vez obtenido un borrador de ley, la propuesta emergente del EMSO discutió cada detalle del anteproyecto en sí mismo con los actores interesados e involucrados en esta dinámica.

¿Y los datos de tanta investigación del EMSO fueron utilizados para elaborar la LPP?

Claro que sí. Por ejemplo, Mario Galindo, que manejaba la parte financiera del EMSO, participó también en la elaboración de la LPP nutrido plenamente con esta información.

Éste es un aporte realmente importante, que usualmente desconocemos, mostrando ambos procesos como completamente separados.

No es verdad. Un ejemplo fundamental de la herencia EMSO es el fondo de compensación regional que se incluye precisamente en la LPP y que no tiene que ver directamente con esta nueva norma, pues se trata de un asunto departamental, que fue analizado y propuesto en el EMSO y que viene como regalo hacia los departamentos para su tranquilidad.

Ya una vez “municipalizados”, argumentas que la LPP tuvo un propósito claro, la necesidad de transferir mejores servicios básicos a la ciudadanía. Vale decir, reduces una dinámica de complejidad política, cultural y económica a un asunto, no menor, pero posiblemente no el único, a la necesidad de contar con mejores servicios básicos.² ¿No crees que esta visión resulta, ahora más que nun-

2 L. Thévoz, “Participación popular bajo presión”, en República de Bolivia: *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, pp. 303-305.

ca, en una fase histórica de honda movilización política, un tanto limitada? ¿O de qué manera entiendes la vitalidad municipal a la luz de los acontecimientos de febrero y octubre?

Respecto de la visión limitada de la LPP, como opción para mejorar los servicios básicos, estoy de acuerdo. Es una visión limitada; no hay duda alguna. Yo no me acuerdo haber tenido esta visión; de repente es el texto, no sé; pero entiendo que de ninguna manera decimos que la LPP sirve solamente, o en particular, para mejorar los servicios básicos locales. En el segundo aspecto de tu pregunta, hablas de la vitalidad municipal, de los acontecimientos de febrero y de octubre. Yo tengo dos o tres comentarios. Primero, que para mí la vitalidad municipal se ha manifestado antes de estos eventos de febrero y octubre, y antes de los eventos de septiembre del 2002. Se ha manifestado a través de su movilización y de cómo se ha aprovechado del Diálogo Nacional para ganar; ha ganado, ha ganado con el apoyo del equipo técnico. Ahí fue el primer signo de vitalidad municipal, positivo, constructivo. Pero para mí fue como una lección tremenda el que lograran tener la madurez y la capacidad de concertar una propuesta entre ellos; han logrado ponerse de acuerdo entre todos los municipios del país sobre una propuesta respecto de los recursos HIPC, cuando, obviamente, la apuesta de todos los demás, los partidos, los empresarios, etc., era de dividir para ganar, para reinar, y ellos decidir.

¡Ya! O sea que es absolutamente sorprendente y positiva la fase de concertación de la Ley del Diálogo.

Es un signo de vitalidad municipal muy positivo, muy constructivo. Respecto a tu pregunta acerca de las relaciones de esta vitalidad municipal con los acontecimientos de febrero y octubre, yo tengo más preguntas que respuestas; como no vivo en Bolivia, sería muy osado de mi parte afirmar algo. De todos modos, la primera pregunta que tengo es: ¿podemos pensar o imaginar que el MAS y el MIP existirían sin la Ley de Participación Popular? ¿Habrían surgido con tanta fuerza sin esta ley?, es la pregunta. Si la ley no ha permitido a una buena parte de la población ganar experiencia, tener confianza en sus capacidades de gestión, de movilización a nivel local y después armar el esquema para jugar en las ligas mayores, ¿entonces qué lo ha permi-

tido? Otra pregunta: si hay un acuerdo sobre el hecho de que no se puede revertir la Ley de Participación Popular, no se la puede disolver, ¿por qué es así? ¿Por qué es así en un país donde todo cambia tan rápido; por qué es un elemento de excepción? Para mí la respuesta sería que la LPP posibilita una tremenda iniciativa de empoderamiento de la sociedad boliviana, de los actores sociales bolivianos. Eso responde un poco a la primera parte de tu pregunta, donde hablabas de acción limitada de los servicios, que es obvia. Yo creo que detrás de esto hay cosas muy importantes que se han jugado. Creo que hay algo de lo que se llama un efecto no deseado; pero, en cualquier caso, sí tiene que ver con la profundización de la democracia y, sobre todo, con el hecho de que la ciudadanía se apropia de los instrumentos, el marco legal, todas estas cosas que estuvieron alejadas durante siglos.

Pero, Laurent, insisto con la pregunta: si me reconoces que es un poco limitada la visión de que la LPP sirve para dotar de servicios básicos a la población, ¿para qué más sirve, para qué es útil la LPP?

No sé si entiendo bien tu pregunta, pero yo pienso que sirve. Ahora que tenemos un poco más de distancia, podemos quizá pensar que no ha servido para esto o aquello; que no es suficiente, etc. Lo notable es que ha logrado construir ciudadanos o ha contribuido a esto. Tenemos, creo, una ciudadanía movilizadora, en movimiento, para contribuir a construir el Estado. Yo lo veo así. La LPP es un aporte para construir Estado a través de la democratización, antes que a través del conflicto.

Lo destacable de este trabajo tuyo es haber adelantado, ya en 1996, recomendaciones que hoy en día están más en boga que nunca. Te referías, por ejemplo, a la necesidad de reforzar la democracia local a través de la introducción de instrumentos de democracia directa, como las iniciativas populares y/o los referendos o de premiar a los municipios innovadores y promotores de la LPP.³ ¿Puedes ahondar un poco más sobre esto? ¿Cómo debería efectivizarse?

Respecto de las medidas que hemos tomado para reforzar la democracia en el nivel local, yo creo que todavía, obviamente, quedan muchas

3 *Ibid.*, p. 314.

cosas por hacer, porque una cosa son las disposiciones democráticas y otra es el uso de estos instrumentos, de estas instituciones para, realmente, lograr tener medidas democráticas a nivel local. Pero también hay cosas en las que la LPP ha podido fortalecer, de repente, la exclusión o el marginamiento de grupos sociales, cultural y económicamente marginados; es más, puede ser que éstos sigan marginados por las nuevas elites locales que ahora tienen el beneficio del poder político legítimo.

Y en este sentido, ¿qué rol jugaría eso que tú ya remarcaste hace muchos años: la iniciativa popular, el referéndum?, ¿para qué serviría todo eso?

Creo que son maneras de consolidar los derechos de la población y de grupos organizados de la población. De repente, por ejemplo, para participar en elecciones locales con agrupaciones locales, no reconocidas nacionalmente, como es el caso actualmente. Ésta es una medida muy sencilla, como decimos los técnicos. Más complicado es un referéndum. Piensa en el tema del gas, ahora. ¿Cuál va a ser la pregunta? Es un tema complicado. Esto de posibilitar la participación en elecciones municipales a agrupaciones locales debería ser sencillo; la pregunta, empero, que tengo ahora es: ¿cuál es la posición del MAS y del MIP sobre este tema? Porque, en los hechos, han nacido de la imposibilidad de crear solamente un partido a nivel local; han tenido que hacerse reconocer a nivel nacional, para volver a competir, ahora, a nivel municipal y allí consolidar su legitimidad a nivel nacional. Pero ellos, ¿son favorables a que se permita la inscripción de partidos locales? Ésta es una buena pregunta para ver si ellos también están queriendo empoderar a los centros locales o si, más bien, se han vuelto un partido como los demás.

Ésa es una gran pregunta y no tengo respuesta, Laurent.

Me imagino que puedes ponerlo en el tapete, cuando tengas la oportunidad de hacerlo.

En todo caso, si bien me parece muy interesante lo que me dices, al hacerte esta pregunta, yo quería inducirte a que nos cuentes, brevemente, ¿cómo son, por ejemplo, los referendos locales en Suiza?, ¿se puede hacer un referéndum local acá?, ¿qué temas se podrían plantear?

Depende. Éste es un tema que tenemos que preguntar por partes, porque cada departamento suizo tiene su región municipal, pero el régimen municipal no es un régimen nacional. Hay 26 regiones y hay 26 regímenes municipales.

¿Cada uno diferente?

Cada uno diferente. En general, lo que existe, a nivel local, es un referéndum financiero a partir de un cierto monto de ingreso y un referéndum en contra de las disposiciones votadas por el legislativo municipal. Por ejemplo, yo soy actualmente concejal en mi municipio; hace poco tuvimos una reunión de nuestro grupo político para discutir varios temas y, entre otras cosas, hemos discutido el tema de la propuesta de hacer referéndum de los miembros de nuestro partido para una decisión que hemos tomado hace dos meses. Es un procedimiento que está bien definido. Tienes que recolectar firmas de los ciudadanos hábiles para votar y, a partir de esto, es automático. El municipio está obligado a someter el tema a votación; mientras tanto, antes de ser sometido a votación, la decisión de aprobación queda suspendida; no se aplica.

¿Y qué querían aprobar? No termino de entender.

En este caso, tiene que ver con una decisión que hemos tomado sobre la organización del recojo de los desechos. La cosa es que, para cambiar el sistema, tuvimos que aprobarlo en el legislativo; lo hemos hecho y un partido que no estaba de acuerdo, piensa lanzar un referéndum en contra de esa decisión del legislativo municipal. Sobre este tema tengo algo sobre los premios, si quieres. ¿Cómo premiar a los municipios? La manera más sencilla es, primero, reconocer simbólicamente a los actores que han hecho bien su trabajo: las OTB, los comités de vigilancia, alcaldes, etc. Reconocer públicamente que se han esmerado, que han logrado resultados y, cada año, hacer entrega de una medalla o lo que sea, por ejemplo, a los municipalistas. Es importante demostrar que se valora su esfuerzo, su compromiso. ¿Quién les ha dicho a los municipalistas gracias? Nadie. Lo otro es un poco más complicado, porque es un premio financiero, dando prioridad a sus propuestas de proyectos, o dándoles más recursos. También se

puede instituir premios especiales de un monto adicional único. Lo importante, en cualquier caso, no es el monto; lo importante es el símbolo, el prestigio, el reconocimiento al esfuerzo local, porque ello cunde como ejemplo para los demás.

Laurent, me parece muy interesante; más tarde desearía volver sobre el tema. También señalabas algunos obstáculos serios a la buena marcha de la LPP, como la existencia de disposiciones vagas e imprecisas para operacionalizar la ley; una actitud autoritaria de parte de las autoridades del nivel central; la lentitud del cofinanciamiento hacia el nivel municipal, entre otros.⁴ Hoy, a diez años, podrías decirme, ¿cuáles son los aspectos más acuciantes de resolución?, ¿por qué?, ¿cómo remediarlos?

Respecto de los obstáculos. Para empezar tengo que decir que como ya no vivo en Bolivia, sólo tengo unas ciertas impresiones y con el tiempo y la distancia pierdes un poco el contacto con la realidad. En cualquier caso, creo que el obstáculo más importante es la inestabilidad política que trae consigo el tema de la permanencia del personal técnico y administrativo. Si el alcalde cambia cada tres meses, no es lo mismo que si el contador lo hace. ¿Solución? Movilización social. Si los privados y los pequeño productores empiezan a hacer más negocios con la alcaldía, van a ir exigiendo más seriedad, continuidad en el cumplimiento de los contratos, desembolsos, etc. Otro problema tiene que ver con la capacidad de desembolso de los recursos que vienen de afuera. Hay problemas, asimismo, de transparencia y capacidad técnica. Éstos son los problemas con “m” mayúscula. Luego tenemos los obstáculos que provienen del nivel regional y, sobre todo, del nivel nacional. El más importante tiene que ver con la noción misma que se tiene de la inversión pública y la gestión de los proyectos por los fondos; son problemas que perjudican mucho a los municipios.

¿Y cuál la solución?, ¿un servicio civil, una carrera administrativa?

Hay recetas tecnocráticas, tipo servicio civil, carrera administrativa. Pero no estoy muy seguro de que estas medidas tecnocráticas vayan a re-

4 *Ibid.*, pp. 310-311.

sistir a la presión social, si es que no hay un acuerdo mínimo social para proteger ciertos cargos administrativos de los asaltos de los partidos políticos; porque los políticos no lo hacen por gusto, sino porque están presionados y tienen que responder a sus bases. Tal como están las cosas, pienso que va a ser difícil lograr un sistema que sea sostenible, que sea robusto, suficientemente sólido como para resistir a la presión social, porque de ahí viene el problema.

O sea, no se trata de una mera modificación legal. Es un problema mucho más amplio que involucra tejidos sociales, capital social, ¿eso quieres decir, no es cierto?

Absolutamente. Una solución técnica no la puedes aislar de su contexto social, sobre todo cuando se trata de algo como “pegas”, de trabajo, de ingresos. La gente se moviliza por esto y sabemos la razón: la falta de empleo. Éste es un tema tan sensible que una disposición técnica, burocrática, administrativa, no puede resistir la presión de la sociedad y del sistema político.

¿Crees que hay un peligro de recentralización, en la medida que se ve en los municipios al perfecto chivo expiatorio de las deficiencias en la gestión pública, que justifique “poner las cosas nuevamente en orden”, otorgando las competencias en los “que sí saben”, como bien analizas en un último trabajo tuyo?⁵

Respecto a la descentralización, creo que es problema, y ese peligro sigue en pie. Por ejemplo, pensemos en los municipios rurales: son pequeños, son débiles en términos económicos, políticos, de prestigio, de conocimiento; se prestan fácilmente a una mayor manipulación, en particular los que tienen problemas de gobernabilidad y donde las pugnas locales se disfrazan detrás de los partidos políticos. Obviamente, también hay pugnas que son inducidas por los propios políticos desde el nivel departamental, para no decir nacional. Los mismos que dicen que la descentrali-

5 L. Thévoz: *Decentralization in Bolivia: a model under construction*, en: http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/SDC_Bolivia.html, pp.162-185.

zación tiene problemas, para recentralizar, son los que más debilitan a los actores municipales a través de problemas de gobernabilidad. Y, justamente, esos problemas de gobernabilidad son los pretextos natos para retomar el poder. Eso está muy claro.

O sea, ¿crees que hay peligro de recentralización?

Sí. Hay una tendencia hacia ello; si no es muy activa actualmente, te aseguro que es un peligro latente, que mañana puede volverse efectivo. De eso estoy seguro. Fíjate nomás en el sistema de cofinanciamiento. El nivel central tiene un arma muy poderosa como para mandar en los hechos, a pesar de la descentralización legal. Porque del nivel central depende si les das o no les das, cuándo y cuánto les das. Este sistema de cofinanciamiento tiene sus ventajas, pero también desventajas para los municipios. Sabemos bien, por ejemplo, que los municipios que no pertenecen a la mayoría política de turno tienen problemas para hacerse financiar o por la prefectura o por los fondos nacionales o por ambos. Eso es parte de la lógica. Insisto, en Bolivia y en otros países, los municipios siempre estarán bajo una presión bastante fuerte que intenta quitarles su poder. Lo mismo, creo, cuando se habla de un fortalecimiento a nivel departamental o regional que puede ser también otro peligro de recentralización, porque ahí se vuelve a recentralizar tareas que quedaban en las manos de los municipios. A juicio mío, es muy importante que no se dé este proceso de recentralización, sobre todo para lo que se refiere a las necesidades básicas. Creo que las necesidades básicas tienen que ser, en la medida de lo posible, respondidas en el nivel municipal.

Estas tensiones, ¿cómo se resuelven?, ¿con presión desde abajo?, ¿de los municipios?, ¿quién tiene que dar la voz de alerta?

La presión de los municipios es una. Pero, ¿para qué? Para que las reglas del juego les sean favorables. Ahora, lo que les toca demostrar es su capacidad de administración y de gestión con lo que tienen. Éste es un desafío, porque sabemos que hay problemas y es lógico y normal que los haya. Esto lo sé bien, porque ahora tengo dos municipios bajo mi tutela.

¿Bajo tutela?, ¿qué significa eso?

Es que son ingobernables. Los gobiernos municipales son un quilombo. Entonces el gobierno regional los ha puesto bajo tutela.

¿Y son suizos! Me gusta saber que también los suizos son caóticos.

Claro. Suiza parece un Estado muy poco centralizado, pero el Estado se ha construido desde abajo. Tiene un sistema que permite poner bajo tutela, por un tiempo limitado, a los municipios que no funcionan, hasta salgan de esa situación.

Antes de la promulgación de la LPP, reflexionabas sobre el caos existente en la administración pública, refiriéndote al ejercicio desordenado e incontrolado de competencias sectoriales en todo nivel, donde cada uno toma decisiones de manera totalmente contradictoria, duplicando esfuerzos y encareciendo la burocracia. Asimismo, apuntabas que esta estructura estatal respondía a la lógica del más fuerte: “el que más grita, más recibe”. Concluías afirmando que sólo la descentralización podría solucionar este desbarajuste.⁶ ¿Lo ha hecho?

Yo creo que el tema de la evaluación de los logros en la implementación de la ley es bastante complicado, en general. No sé quién pueda saber realmente cómo están las cosas. Los optimistas, miran solamente lo bueno y los pesimistas o los adversarios miran solamente lo feo y los malos ejemplos. Cada uno encuentra lo que quiere porque, efectivamente, hay un poco de todo. Respecto del primer tema, yo quisiera admitir algo sobre el caso del Diálogo Nacional, muy criticado por unos, en el sentido de que ahí sí que los municipios lograron evitar actuar de forma aislada o por su cuenta y, más bien, actuaron conjuntamente para recibir algo; lograron evitar pelearse entre ellos, para no recibir más unos y menos otros. Me puedo imaginar que este síntoma que teníamos antes, casi exclusivamente en el nivel nacional, en parte a nivel departamental, se está diluyendo en el nivel local.

6 L. Thévoz: “La descentralización y el desarrollo regional”, en ILDIS: *Las IPDS y la descentralización*, La Paz, ILDIS, 1993, pp. 107-116.

No te estoy entendiendo muy bien. Uno de los puntos que tú enfatizabas, antes, es que la descentralización podía resolver esto de que el que más grita más recibe, y podía resolver ese caos de la administración pública donde todo se duplica. Ésa es la pregunta básicamente.

La separo en dos. Uno, el caso del que más grita más recibe; dos, las incoherencias y caos burocrático. En este último aspecto, creo que mi apreciación es muy subjetiva. No creo que este tema esté resuelto y pienso que puede tomar mucho tiempo solucionarlo. Pero lo que me parece evidente es que, ahora, las incoherencias son más evidentes; son más transparentes: los actores pueden reflejarlo, testimoniarlo, documentarlo e incluso hacerlo conocer. Tal vez antes esos problemas podían desaparecer en los pasillos de la administración. Ahora es posible más transparencia y éste es el primer paso para intentar sanear la situación.

No es que desaparezca la incoherencia, lo que sucede es que, ahora, se transparenta la posibilidad de discutirla.

Absolutamente. Establecerla y reconocerla es el primer paso para después poder atacarla. Es lo que hacía falta antes, porque todo era un negocio un poco entre entendidos y, además, no había ningún espacio formal para la denuncia. Ahora hay todo para denunciarlo. Ahora bien, hay dos escenarios donde estos temas, me parece, están bastante lejos de estar resueltos. El primero tiene que ver con la relación entre los municipios, las prefecturas y el gobierno nacional, en el sentido de que las prefecturas, en particular, siguen haciendo cosas que no les competen. Pero también esto se ha vuelto más obvio; la gente se da cuenta de que está pisando el terreno del otro, usurpando las competencias del otro. Éste es el primer paso para realmente lograr poner un poco más de orden. El otro ámbito donde sigue habiendo problemas, creo yo, es en la incorporación de la cooperación internacional y los actores externos en la planificación local y en las decisiones locales: la cooperación actúa todavía de manera aislada y sin concertación entre sí.

O sea, que eso fragmenta aún más la cosa.

Fragmenta más y pone a los municipios frente a la disyuntiva de aceptar cosas que pueden ser contradictorias o de tener que rechazarlas, con lo

que ello puede implicar. A veces, aceptan cosas que se contradicen entre sí o sobre las que no tienen ningún grado de competencia. La cooperación a veces crea problemas y vulnera un poco la gestión local.

En todo caso, si hacemos un balance general, la administración pública hoy en día, ¿es mejor?

Sabes que eso no te puedo contestar así nomás, porque no tengo todos los datos y, además, para poder decirlo tendría que tener una buena capacidad de observación de una buena muestra de funcionarios en los distintos niveles. Me permito, pues, pasar a tu siguiente pregunta, donde preguntas si, a través de las relaciones, podemos saber cómo se avanzó. Lo veo de las dos formas siguientes. La primera, se trata de saber cómo estamos en este momento: si estamos estáticos o no; ahí sí hay más hechos positivos que negativos. Pero esto es difícil de determinar exactamente; es más un asunto de apreciación. Algo que me parece más interesante es ver si estamos avanzando bien; vale decir, si las mejoras crecen más que los obstáculos y los problemas. Pienso que una buena manera de saber cómo avanzamos es viendo los indicadores de desempeño de los municipios, en cuanto a obras y servicios: si hay más obras, más recepciones y más servicios. Y la otra manera es ver cuáles son los impactos de este desempeño, considerados en variables como educación, salud, producción, seguridad. Es complicado. Yo te he dado una respuesta más metodológica que de fondo, porque creo que es hasta una falacia poder decir, de manera perentoria, estamos mejor, estamos peor, sin tener realmente información para sustentarlo. Cada uno encuentra lo que busca y lo que encuentra consolida su tesis. Si quieres demostrar que no funciona, vas a encontrar buenos argumentos; si pretendes lo contrario, también vas a encontrar buenos argumentos.

En todo caso, ¿crees que siguen vigentes las ideas que proponías allá por 1997; por ejemplo, crear el programa de recursos propios de los municipios u otro tipo de cosas para generar incentivos?

Yo creo que esta pregunta de cómo estamos se presta a un manejo ideológico. Porque cada uno, te digo yo, encuentra en la realidad ejem-

plos que fortalecen su posición. Para saber realmente cómo están las cosas es bastante complicado. Hay que tener cuidado, decimos, de no caer en discursos demasiado ideológicos.

Pero, Laurent, me parece demasiado diplomática tu respuesta. Claro que depende un poco del ojo del observador; pero hay cosas bien objetivas.

Sabes que en este debate yo no puedo participar porque me faltan, justamente, datos. Quisiera hacerlo; me gustaría mucho, pero me faltan datos por la distancia.

Y mientras has estado aquí, ¿cuál fue tu percepción?

Creo que estábamos avanzando, sabiendo que partíamos desde muy lejos; las cosas se iban consolidando y avanzando, tanto en la capacidad de ejecución de obras de los municipios, como en la prestación de servicios y esos servicios estaban trayendo sus frutos. No conozco, pero tengo la impresión de que hay muchas iniciativas, hay mucha movilización local para hacer cosas, se está haciendo cosas en una magnitud que no había antes y ésa es una señal muy clara de que, mal que bien, está marchando la ley y la gestión local. ¿Estoy respondiendo a tu pregunta o no?

Estás respondiendo a mi pregunta al estilo Laurent, pero está bien.

Te digo la verdad, me gustaría responder, pero no lo puedo hacer irresponsablemente, casi a ciegas.

Tienes toda la razón. Pero, en todo caso, hay ideas filosóficas tuyas que importa rescatar. Es todavía vigente, por ejemplo, esto de los incentivos que mencionabas.

Justamente, al respecto de esto, yo pensaba lo siguiente: ¿cuál es la idea de recompensar a aquellos que se esfuerzan desde el nivel local, que mueven sus recursos? ¿Por qué hay que recompensarlos? Yo lo veo así: la descentralización lo que hace es transferir al nivel subnacional recursos desde el nivel nacional. Pero no es solamente esto la descentralización; es

también dar movilidad a sus propios recursos; ése es el deber. Pero está claro que la autonomía local permite un amplio campo de maniobras al gobierno local para movilizar sus propios recursos. En general esto tiene un costo político; no es muy popular. Entonces lo que haces es pelear para obtener recursos de otros, de afuera, de arriba, eso no es justo. Entonces se premia y se incentiva a quien sabe mover creativamente sus recursos locales para apalancar más recursos.

Y en ese sentido me estás hablando básicamente de recursos impositivos, de tributos. Entrando en aspectos particulares, hay elementos sumamente interesantes en tu trabajo.⁷ Sin ir a demasiado detalle, me quedo con tu particular insistencia en dotar de competitividad al proceso, otorgando incentivos a las comunidades que más colaboren en la gestión municipal o a los municipios que más ingresos propios generen. Recomendabas, por ejemplo, la implementación de un “Primer programa nacional de fortalecimiento de los recursos propios de los municipios rurales”; idea plenamente vigente hoy en día. Explícanos más sobre todo esto.

Antes de pasar a los incentivos propiamente dichos, respecto de la movilización de recursos, también hay que contemplar, a mi juicio, la necesidad de distinguir entre tipos diferentes de municipios; porque, obviamente, no es lo mismo la movilización de recursos locales en los municipios urbanos, incluso en los intermedios, que en los municipios rurales. Ahí puedes ver cómo a pesar del esfuerzo comunitario y la movilización social, no les va bien en el esfuerzo de recaudación y de procesos financieros. Para los incentivos yo pensaba, sobre todo, dirigir medidas del nivel departamental y del nivel nacional que prioricen a los municipios que más esfuerzos propios hacen. Hay que establecer categorías de municipios, porque no se puede meter a todos en el mismo cajón. En función de tamaño y riqueza hay que hacer la categorización de los municipios. Pero, dentro de cada categoría, se tendría que atender en prioridad y con mayores recursos a los municipios que más se esfuerzan.

7 Cf. sus ensayos con Abdón Porcel y Ernesto Velasco en Gonzalo Rojas y Laurent Thevoz (coord.), *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1997.

Esa tipología de municipios por esfuerzo, ¿qué contemplaría?, ¿esfuerzo fiscal?

Claro. Puedes poner en función de los niveles de pobreza.

Eso ya está. Eso es el HIPC.

Bueno, en la tipología tienes los que permiten generar más recursos propios de contraparte para proyectos, sean recursos del gobierno municipal o de la sociedad civil; los dos conjuntamente.

Me parece excelente. ¿Pero cómo mides eso? Lo que estás diciendo es clave. Contrapartes sociales sería un criterio de valoración del mérito. ¿Pero cómo lo mides?

Eso lo puedes monetizar. Si tienes un municipio que tiene cien proyectos a un costo de cien, te fijas en los recursos municipales y los recursos de la población y gana el que haya logrado mayor contraparte social.

Eso me parece tremendamente útil: contrapartes sociales.

Para acotar: el incentivo es darles la prioridad, porque, de todos modos, suficientes recursos para todos no va haber. Lo posible es que los fondos les den la prioridad.

¿Y cuál sería la recompensa?

La recompensa es tener más proyectos priorizados de estos municipios que proyectos presentados por otros municipios.

O sea, los priorizas en el FPS, por ejemplo.

Claro.

Solamente por curiosidad: ¿cómo es esto en el cantón suizo donde vives?, ¿hay criterios para recompensar?

Hay. Es decir, de una cierta manera es la aplicación del principio de subsidiariedad. Es decir, se premia a los que hacen voluntariamente el intento de cumplir las competencias que ellos cumplirían mejor que un nivel superior. Es una medida sencilla.

Sí, verdad, no es tan complicado.

Así es.

Pero, Laurent, eso requiere un mecanismo de seguimiento muy sólido para que no te estén tomando el pelo.

Claro. Como para todo, en esto también se necesita un poco de capacidad. No puedes aplicar este sistema para los 318 municipios. Tienes que tener tus categorías de municipios; por ejemplo, por grado de pobreza, por población, extensión territorial, frontera, etcétera.

No un criterio meritocrático afín para todos, sino en función a su categoría propia.

Dentro de cada categoría, dentro de los más pobres, por ejemplo; ahí les das a los que más se esfuerzan. Así, por categoría, porque sino el tema es desigual.

Siempre va a ganar La Paz.

Claro, y eso no lo puedes permitir. Dentro de los menos desfavorecidos ahí también vas a favorecer a los que más se esfuerzan por aportar con sus recursos propios.

Mira, es una cosa tan obvia que no me había dado cuenta. Está muy bien eso; me parece útil.

Respecto del "fondo departamental para el desarrollo". A mi juicio, es más necesario que nunca, sin o con una descentralización a nivel departamental. Entiendo que aún hay problemas de inversión concurrente entre municipios y prefecturas. Lo que te permitiría hacer este fondo se-

ría, entre otras cosas, contribuir a la coordinación entre el nivel departamental y local. Todos los países del mundo tienen el problema de lograr no solamente la coordinación horizontal, es decir dentro de una aglomeración, sino de lograr una coordinación vertical entre el nivel nacional, regional y municipal, porque, más que nunca, nadie puede actuar solo. Pero para hacerlo y colaborar con otros es preciso tener un mecanismo de articulación y, justamente, para eso sirve el nivel departamental. La prefectura dice: “nuestras prioridades en saneamiento básico son éstas”, y pone en concurso los fondos, pidiendo contraparte de los municipios, atendiendo los esfuerzos de contraparte sociales de los que hablábamos hace poco. De este modo, juntas prioridades departamentales con prioridades locales, puesto que si no les interesa a los municipios, no concursan.

Me gusta. Déjame ver si te entiendo. O sea, tienes un fondo de la prefectura que licita una cantidad de recursos a los municipios y les dice compitan por esto.

Exacto. Y declaras las reglas del juego diciendo: el máximo de participación financiera de esto es esto; este es el proyecto con estas categorías y los municipios de esta categoría tienen que poner mínimamente este porcentaje; si ponen más porcentaje tendrán más opciones de ganar.

Excelente. Otra cosa que me gusta de tu análisis es que para eso no hay que hacer grandes reformas de descentralización. Con descentralización o sin ella, esto podría funcionar.

Claro. Además esos procedimientos permiten más transparencia y hasta ahí nomás llega el manejo político-partidario. El problema, obviamente, es lograr un acuerdo político para hacer andar el sistema económico, porque los departamentos con sus fondos ya debían poder hacerlo sin perder ninguna competencia y, a saber, en el marco de sus competencias y prioridades.

Excelente. Ambos salen ganando.

Absolutamente. Eso es ganar-ganar.

Conviene rescatar alguna otra sugerencia tuya que, en nuestra actual coyuntura, suena sumamente pertinente. Proponías, por ejemplo, para lograr una mejor concurrencia departamental-municipal, la creación de “fondos prefecturales de desarrollo”, precisamente para conseguir el cofinanciamiento de proyectos entre los gobiernos municipales y las prefecturas. Además de comentarnos este punto, conviene que te extiendas un poco en tu reflexión, teniendo en cuenta la presión tan grande que vivimos por avanzar hacia una descentralización departamental más audaz.

Bolivia es un país heterogéneo, con muchas diferencias sociales, culturales y territoriales. Eso no se limita al nivel local; el país en su conjunto es así. Yo las soluciones las veo mucho por el lado de qué espacio das a estas nacionalidades que existen y, en esto, el peligro no está en hacerse la pregunta sino, más bien, en encontrar una respuesta que esté balanceada en el sentido de que si bien ésta es una reivindicación por derechos, también, como siempre, hay que asociar estos derechos a deberes y responsabilidad. Ahora bien, en esto lo realmente importante es definir lo propio y lo común: ¿qué podría ser lo común a nivel nacional? El país está constituido por nacionalidades y yo creo que ésta es una riqueza muy grande, pero su no reconocimiento está cobrando un precio muy alto: el freno al desarrollo del país.

Pero, a ver, Laurent. Yo te pregunto: ¿hay nacionalidades como las que existen, por ejemplo, en Suiza?, ¿no crees que aquí la supuesta identidad aymara son grupos fraccionados? Es decir, ¿existe realmente una nación aymara, existe realmente una nación cambia?

No me extrañaría que hubiese fracciones en el interior; es lo normal. Un buen punto para empezar a discutir sería conversar acerca de qué quieren, qué proponen, qué es importante para ellos. Eso les va a obligar a enfrentarse consigo mismos, porque, como bien sabemos, es muy fácil lograr la unidad frente a un enemigo externo. El asunto no es que nosotros arreglemos sus problemas internos. Ellos los van a tener que arreglar a partir del momento en que puedan contar con un cierto poder de organización para resolver entre sí mismos sus problemas, por ejemplo de identidad, que provienen, entiendo, de procesos migratorios; por ejemplo, en

el oriente, donde hay muchos colonos. Pero, no hay que olvidar que el problema es un problema nacional; que el país, en el oriente, tiene que asumir que hay una parte importante de colonos que son aymaras o quechuas y que hacen parte de la realidad del oriente. ¿Qué espacio les van a dar? Es muy importante que entre ellos puedan negociar y discutir esto.

O sea, que el problema debería decidirse a nivel departamental; eso implica una mayor fortaleza.

El problema que hay que decidir a nivel nacional tiene que ver con los deberes y los derechos generales, qué es lo común de una responsabilidad nacional y qué es lo propio de las responsabilidades regionales. También, decidir cómo arreglar los problemas internos desde el nivel nacional. Cuáles son los derechos, por ejemplo, de las minorías, tanto a nivel nacional como regional; que las reglas nacionales permitan a las minorías, a nivel regional, contar con garantías sobre sus derechos y sus deberes. Ésas son garantías que tienen que fijarse desde el nivel nacional.

Ya. Pero a ver otras preguntas, ¿es positivo o negativo para el país que surjan fuerzas separatistas?

Como soy extranjero, de repente veo más los aspectos positivos que negativos. Yo creo que es positivo. Además, no hay la opción de evitar este problema. No podemos hacernos de la vista gorda. Es saludable que los grupos estén movilizados para discutirlo, debatirlo. De repente todo esto no explota de un día para el otro de manera totalmente inesperada. Claro, obviamente, hay conflictos, hay posiciones, vivimos un momento crítico; pero si hay actores que quieren debatir y negociar entre ellos, es una señal muy buena.

Y esa negociación, ¿a qué debería llevarnos?, ¿a fortalecer qué?, ¿distritos indígenas, municipios indígenas, regiones indígenas? ¿Qué otras formas hay, comparando con otros países?

Yo me imagino que el tema que está surgiendo otra vez es el tema del nivel regional, sea departamental o multidepartamental. Mal que bien, los

departamentos sirven para algo y podríamos resolver muchos temas a través del nivel departamental. Pensemos en el caso de Santa Cruz. Se tendría, obviamente, que fijar unas reglas de juego que obliguen a los cruceños a reconocer los derechos de las minorías en su departamento. No es que la descentralización departamental sea una

tabula rasa y ellos pueden hacer lo que quieran. Ése no es de ninguna manera el sentido de una descentralización a nivel regional. Hay reglas nacionales que hay que seguir, porque hay un margen a nivel nacional de cómo se va a aplicarlas a nivel regional; no puedes olvidarlas.

Ya. Pero operativamente hablando, ¿qué significaría reconocer, por ejemplo en Santa Cruz, a las minorías?, ¿qué harías?

Ahí me pescas un poco en *off side*, porque no he pensado exactamente de qué manera se puede garantizar ciertos derechos; pero haciendo una pequeña investigación puedes encontrar modalidades de cómo hacerlo. Muchos países multiculturales en Europa, por ejemplo, han establecido cuotas a nivel parlamentario, en la administración pública, a nivel de la rotación del presupuesto por zonas y cosas como éstas. Estoy respondiendo un poco rápidamente. Pero creo que si hay la intención y la clara voluntad de respetarse los unos a los otros, el tema que planteas es un tema, no digo secundario, pero que se puede resolver fácilmente. Lo esencial es tener la voluntad real de reconocer las diferencias y respetarlas, desde el nivel nacional, entre las regiones y dentro de ellas entre los diferentes grupos.

Ya. No sé si has estado siguiendo el debate en Bolivia: por ejemplo, se habla de elegir a los representantes a la Asamblea Constituyente en función a cuotas étnicas. ¿Cómo ves tú esto?, ¿podemos llegar a etnificar el país?, ¿y eso es bueno?

Yo no creo que eso sea ideal a nivel nacional pero, a veces, es la salida, puesto que actualmente no hay un nivel intermedio donde se pueda arreglar este tema. Aquí valdría la pena aplicar el principio de subsidiariedad; es decir, lo que se puede hacer en el nivel local se tiene que resolver ahí. Yo creo que una buena parte de los problemas de representatividad de estos grupos puede muy bien resolverse en el nivel regional. Ahí les puedes

garantizar la representatividad que corresponda. Porque si el nivel departamental no existe o es débil, obviamente, la única salida que tienen estos grupos es apuntar a lo nacional, cuando lo nacional tiene otras cosas que arreglar. Problemas de grupos minoritarios en la región tendrían que arreglarse a nivel regional en primera instancia. Se podrían arreglar a nivel país los grandes desequilibrios entre los principales grupos.

¿Me puedes citar algunos elementos, ya sea institucionales u operativos, que ustedes estén utilizando en Suiza para solucionar esto?

A nivel operativo, aplicamos básicamente el principio de subsidiariedad; es decir, todo lo que se puede resolver a nivel local o a nivel regional, hay que hacerlo a esos niveles; es lo primero. Si te pones en el lugar de los grupos minoritarios, si no tienes un escenario dónde hacerte reconocer, ¿a qué apuntarías? A encontrar cualquier espacio posible, sobre todo el nacional. No hay nada que nos deba sorprender en esto. Lo sorprendente es no ver que, de repente, pensando en lo regional, en lo departamental en particular, puedes encontrar soluciones creativas para diferentes departamentos, si es que siempre cumples y tienes cuidado de seguir los mismos principios y mismos derechos que deben ser definidos desde el nivel nacional. En el sistema suizo no hay un régimen municipal, hay ciertas reglas mínimas; después de esto, cada región es libre de determinar su propio régimen municipal. Eso muy bien lo puedes aplicar a nivel regional, en donde cada uno pueda organizar, bajo ciertos principios generales, sus relaciones interétnicas. Además, la relación sería diferente entre Potosí y Santa Cruz, me entiendes. Hay diversidad. No tiene sentido intentar poner a todos en el mismo molde; eso sería muy complicado.

Absolutamente de acuerdo. Eso implicaría ciertas capacidades legislativas a nivel departamental.

Yo no sé si son legislativas; eso implicaría un Estado federal. Pienso nomás en una cierta capacidad de definir las reglas del juego que valen para todo el territorio.

Ya. Capacidades reglamentarias al menos; no legislativas.

Exacto. Este tema viene de diferentes partes actualmente. Vuelve a poner en el tapete el tema de etiquetar el nivel regional y departamental: ¿cómo lo arreglamos?

Eso me gusta, Laurent. Paso a la siguiente pregunta. Has aportado a concebir esta idea del "municipio productivo".⁸ ¿Qué significa todo esto?, ¿cómo entender el desarrollo rural en el marco municipal?, ¿cómo evalúas el proyecto PADER de la COSUDE?

Bueno, yo haría dos reflexiones. La primera se refiere a de dónde viene esta idea. Viene de dos corrientes. La primera es la idea de pensar al Estado como también un Estado promotor; no solamente como un Estado empresario, un Estado regulador y otras cosas. La otra corriente es la idea del desarrollo endógeno; es decir, desarrollo desde abajo, desde adentro. Ambas corrientes se encuentran en una figura nueva que es la del emprendedor, sea éste privado, individual, colectivo, cooperativo; qué se yo. No importa mucho esto. Lo que importa es la idea del emprendedor que invierte sus recursos para desarrollar negocios. Detrás de esta idea está no sólo el municipio productivo, sino también toda una revolución cultural: que el municipio se vea como un actor de su propio desarrollo económico. Asimismo, implica un desafío de involucrar a los grupos más pequeños y poner en cuestión actitudes un poco tradicionales de esperar que los otros resuelvan tus problemas; de ver los problemas y no los potenciales, de pensar en términos de producción y no de mercado, pensar más en el Estado que en la fuerza de la misma sociedad civil, de pensar en disfrutar las ganancias y no reinvertirlas para consolidar tus emprendimientos, no tanto pensar en copiar lo ajeno cuanto en preguntarse qué es lo que puedo hacer con lo que tengo. Éste es el primer desafío que está por detrás de esta idea.

8 Laurent Thévoz fue miembro del equipo de investigación del PADER que publicó un estudio de las experiencias de promoción económica desarrolladas en Caranavi, Concepción, Sopachuy, Turco y Yapacaní bajo la coordinación de Iván Arias: *Municipio Productivo. Promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, La Paz, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1999.

Seguiremos con el “deber ser”, antes de que me cuentes las experiencias que han tenido con el PADER. ¿Qué deberíamos hacer para tener desarrollo rural municipal?, ¿incentivos fiscales?, ¿casar las cadenas productivas con el ámbito municipal?, ¿incluir a los empresarios en la planificación participativa? ¿Qué nos puedes comentar al respecto?

Yo creo que la apuesta del PADER fue un poco decir: las medidas son conocidas en todo el mundo; hay catálogos de eso o las puedes encontrar hasta en el internet. El problema es cómo logramos que los actores sepan qué hacer, cómo adecuarse a las medidas y que lo hagan. Éste es un problema de capital social, de cultura, de historia y no es, en primera línea, un problema económico o de conocimiento: de que no sabemos qué hacer. No sé si me dejo entender.

Te dejas y me suena muy voluntarista.

Puede ser.

Pero, Laurent, te digo una cosa: por más voluntad que tengan ciertos empresarios productivos de Collana norte, mientras tengamos ciertas reglas macroeconómicas tan desfavorables para el área rural, ¿tú crees que se puede?

Ahí viene mi segunda parte. Es el desafío macro, si tú quieres. Efectivamente, el problema para las áreas rurales es bien complicado porque se sabe que los precios agrícolas disminuyen de manera drástica en todo el mundo. Por otro lado, al mismo tiempo, hay una presión cada vez más grande para aportar a un desarrollo sostenible a nivel medio ambiental, pero esto tiene como consecuencia que la rentabilidad es menor. En el campo se ve una doble tendencia; por un lado, una reducción de los precios unitarios de las ganancias posibles, por hectárea; y, por otro lado, una presión para respetar mejor los recursos naturales. Es un desafío tremendo. Pero hay que seguir ciertas pistas. Si te fijas un poco, yo creo que las dos tendencias se dan en el país. Una buena parte son los productos agroecológicos y otra el turismo. Hay que trabajar ambas pistas; hay que unir a la gente que hace empresas en estos rubros; claro que, de momento, son minoritarios. Si ves un poco lo que pasa y ha pasado hasta ahora, estas bre-

chas fueron abiertas desde abajo con un poquito de ayuda externa, que es ridícula si la comparamos con el grueso de los recursos que se está invirtiendo en el campo.

Me gustan esos dos últimos puntos que has dicho. O sea, uno es turismo, que es bastante conocido, y otro es la producción agroecológica.

Hay países que apuestan por esto. Obviamente no ignoro que aquí se exporta soya y hay que hacerlo, pero hay que caminar con los dos pies. La verdad es que, pensando en los pequeños productores, si algo hay que está totalmente bien adecuado al país, es la producción agrobiológica. Necesita mucho trabajo; es intensiva en mano de obra y lo va a seguir siendo por un tiempo bastante largo. Además, en el caso de Bolivia, tienes la ventaja de que todavía en muchas partes del campo no hay agroquímicos. Los que trabajan en esta línea son superminoritarios. También sé que en términos sociales, culturales, de reconocimiento, de prestigio, son considerados como “medio locos”. En cualquier caso, desde que yo vivo aquí, todos los días deben haber aparecido en el mercado unos diez productos nuevos que son agrobiológicos.

Por ejemplo, a ver dime tres que podríamos producir nosotros.

Zapatos, pañuelos de papel, cajas de embalaje, fruta, algodón... todo. Es una tendencia tremenda y hay sectores que apuestan por esto. Yo creo que aquí en Bolivia hace falta todavía un reconocimiento y apoyo a esto. Es una manera efectiva de intentar responder a las contradicciones con las cuales hay que enfrentarse en el terreno rural, no sólo en Bolivia. La otra cosa que veo, y la ventaja de poder trabajar a nivel municipal puede ser tener en cuenta los nexos con otros niveles, sobre todo para encarar el tema de las innovaciones, se tiene que innovar entrando a trabajar en nuevos sectores, de nuevas maneras. Claro, esta situación no se va a imponer de un día al otro pero, paulatinamente, yo creo que ahí pueden surgir emprendimientos con un gran efecto demostrativo, de multiplicación. Pero, la verdad, para que esto funcione, el Estado central debe mostrar la voluntad clara de apoyarlo; de repente basta el nivel del discurso: eso ya sería un gran logro.

Ése es un buen ejemplo, en tu experiencia en el PADER. ¿Nos podrías contar alguna cosa que te haya llamado la atención sobre el potencial del municipio productivo o de falta de potencial?

Un buen ejemplo es el caso de Irupana. Aquí tienes un municipio que se da cuenta de que no puede ser un municipio próspero si sus empresas no son prósperas. Éste es un ejemplo positivo. Te voy a dar un ejemplo negativo: Ulla Ulla. Allí las luchas entre comunidades, han mandado al tacho un emprendimiento que hubiera permitido a veinte mujeres trabajar como ocho meses al año; allá mismo, a más de cuatro mil metros.

¿De qué era la iniciativa?

De una cooperativa local, apoyada por los canadienses, que trataba la fibra de alpaca. Se buscaba hacer la selección de la fibra en vez de exportar la fibra bruta.

¿Cuál fue el problema?

Peleas internas de la cooperativa con las comunidades; celos, envidia; han tenido que pararlo todo.

¿Y el gobierno municipal no podía hacer nada?

No. Claro que no, porque es un problema típico de capital social.

Otra cosa que te quería preguntar y que alguna vez te oí criticar: los “municipios inviábiles”, los municipios de menos de cinco mil habitantes, los municipios con dispersión demográfica, los municipios sin infraestructura vial, etcétera. Éstos son, más o menos, unos 250 municipios, lo cual, obviamente, invalida la idea del municipio productivo.

Sí, claro. Entiendo lo que dices. En cuanto a la inviabilidad me parece que el tema es quién lo dice: ¿lo digo yo, lo dices tú o lo dice la gente que está en el lugar? Digamos que la gente dice: “somos inviábiles, necesitamos ayuda, vengan para hacer algo”. Bien, logran la ayuda. ¿Cuál es el

problema? Tú me hablas, por ejemplo, del caso de los municipios que están alrededor del salar: “¿qué vamos hacer? ¡Sólo hay sal! No podemos hacer nada”, salvo turismo. ¿Son viables o no son viables? Además, no te olvides que en las regiones de baja densidad poblacional no es concentrando formalmente el poder que vas a resolver el problema; éste sigue.

O sea, aunque los mancomunales, dices tú.

Aunque los mancomunales. La capital siempre va a quedar a trescientos kilómetros del próximo pueblito.

Entonces, ¿cuál es la solución ahí? ¿Que migren todos ellos?

No. Si la gente se quiere quedar, ¿qué problema hay?

Bueno, no me había puesto a pensar así.

¿Quién dice que son inviables? Si la gente se queda allá es porque logran vivir en esas condiciones, sobre la base de estrategias que no son de ninguna manera estrategias económicas locales solamente; migran en parte o reciben recursos de otros lugares o de otras culturas o de otras actividades.

Y, políticamente, ¿son viables? Digo, un alcalde que represente a doscientas personas o a quinientas, ¿es útil para la democracia?

Entiendo. Salvo problemas en relación a los derechos humanos, dejar a la gente vivir así, ¿cuál es el problema? Están ahí, están conformes con su situación, tienen un mínimo de garantía de acceso a las cosas que necesitan. ¿Para qué hacerse tanto lío? A juicio mío, hay otras prioridades, a nivel de los municipios. Yo, por ejemplo, estaría mucho más preocupado por la participación ciudadana en los grandes municipios, por la reducción de las aglomeraciones. No digo que no hay que mancomunarlos; digo que no hay que equivocarse al hacerlo; la mancomunidad no va a resolver los problemas de baja densidad; no lo va a lograr; vas a seguir teniendo muy baja capacidad para un muy grande territorio y poca gente.

Vas contra la corriente ¿no? Bueno, Laurent, paso a otra pregunta.

Hay que dar libertad a los municipios pequeños, aislados y todo esto. Hay que preguntarse: ¿para quién es un problema? Soy muy consciente de que lo que te estoy diciendo refleja nuestra cultura. Tiene que ver con el principio de subsidiariedad. Si ellos no tienen problemas, ¿para qué nos vamos a hacer problemas nosotros?

Es verdad. Quizás mi lógica es muy centralista todavía, ¿no?

Soy bien consciente de los límites de esta manera de pensar. Te puedo dar un ejemplo sobre el derecho de voto de las mujeres, entre nosotros. En Suiza, recién a partir de 1971 las mujeres tienen derecho de voto, a nivel nacional. Justamente por estos motivos, es decir, si no hay problemas, entonces no importa. Hay límites a esto. Por eso hay que tener conciencia y dejar cierto margen de maniobra a los actores locales, para que ellos sean sujetos de sus destinos.

Una pregunta más, provocándote un poquito: ¿cuál es el límite de eso?, ¿por qué solamente porque lo piensen es bueno? Con esta lógica, terminaríamos legitimando prácticas, desde la ablación de genitales en treinta países musulmanes hasta el canibalismo; es decir, ¿por qué lo que hacen tiene que ser necesariamente bueno? Digo.

Estamos de acuerdo; ahí están los límites. Por eso me refería al respeto a los derechos humanos. Pero si, por ejemplo, el nivel de escolaridad es un poco menos alto que en otras partes y si la gente lo ve como no tan malo, pero, finalmente, han terminado la primaria, hay otras cosas que compensan; estamos bien. ¿Para qué te vas a hacer lío?

Ya concluyendo, ¿cómo ves el país, municipal o departamental? O, en general, ¿cómo ves la descentralización y el país en su conjunto de aquí a diez años?

La verdad es que yo lo veo reestructurado a nivel de su organización política.

¿Pero cómo?, ¿federalmente?, ¿con autonomías?, ¿confederación de municipios?, ¿qué?

Yo creo que va a completar el edificio institucional con el nivel regional, para tener un nivel departamental más fuerte, más autónomo y yo espero, además de eso, con una sociedad más movilizada para hacer andar el país. Pienso que los disturbios que hay actualmente también son signos de que la gente se preocupa, se ocupa, intenta, se moviliza, no es pasiva. Yo creo que eso es muy importante, es un buen signo para el futuro, como yo lo veo. Yo veo al país todavía no diseñado totalmente, pero completando su diseño institucional. Yo espero encontrar a los bolivianos con más fe en su país.

Y la Asamblea Constituyente, ¿da más fe?

Es parte de esto. No sé si te conté esta anécdota. Cuando volví a Suiza en octubre, después de las matanzas, la gente me preguntaba: “¿qué es lo que pasa?”. Yo lo que les decía es sencillo: lo que quiere la gente es decidir por ella misma; quiere tener una Asamblea Constituyente para redefinir el Estado, para decidir ella misma qué hacer con sus recursos naturales. Les recordaba a mis compañeros suizos: “hace unos dos años hemos votado para tener una nueva Constitución; ellos quieren lo mismo. Hace un año hemos votado para ver qué hacer con nuestra agua y la electricidad que se produce con el agua; los bolivianos quieren hacer lo mismo; quieren decidir ellos y no dejar que otros decidan por ellos”. Si lo ves desde este lado, son reivindicaciones muy democráticas.

Pero lideradas, en muchos casos, por líderes profundamente antidemocráticos.

Ya. Estamos de acuerdo. La historia es así. Pero, en el fondo, es un buen precedente: gente que decide sobre lo que quiere. Pero tampoco es por casualidad que estos líderes son como son; tampoco.

Me gusta ese final optimista. Te agradezco mucho. Ha sido una excelente conversación, Laurent. Me ha encantado charlar contigo y, bueno, llegamos al final.

Yo más bien te agradezco haberme dado la oportunidad de expresarme sobre Bolivia.

Laurent Thévoz (1948), geógrafo, Ms Sc Ciencias de la Administración Pública de IDHEAP, Lausanne, Suiza. Consultor internacional de la Comunidad de Estudio para el Ordenamiento Territorial (C.E.A.T.-Suiza) en descentralización, promoción económica regional y procesos de concertación para la gestión pública. Permaneció en Bolivia entre 1990-2000 como asesor permanente de COSUDE para el gobierno boliviano en el marco del proceso de descentralización.

“Ninguno de los indígenas que está en el Parlamento hoy en día hubiera llegado a ese nivel si no era a través del proceso de la participación popular”

Miguel Urioste

Tus estudios han centrado su atención, en buena parte, en lo que es el desarrollo de la economía del altiplano, donde una de tus conclusiones más duras tiene que ver con la idea de que la expansión del sistema mercantil boliviano, si bien logra subordinar al modo de producción campesino al capitalismo nacional, no mejora sus condiciones de vida en términos reales;¹ sin embargo, últimamente, te has mostrado más optimista. Consideras, por ejemplo, que la plataforma municipal y, específicamente, la constitución de mancomunidades podrían ser vehículos adecuados de desarrollo rural y, con ello, el mejoramiento de las mencionadas condiciones.²

Yo escribí un libro que se llama *El Estado anti-campesino*, que intenta presentar elementos de análisis que demuestren cómo Bolivia nació de espaldas a la realidad indígena, ignorando su mayoritaria presencia en términos demográficos, y se diseñó como república a partir de una visión europea, liberal, que fue inspirada básicamente por los libertadores. Esta visión liberal del país pretendía un desarrollo vinculado básicamente a los mercados internacionales y los diferentes procesos históricos que vivió Bolivia, desde la república hasta los años cincuenta; nunca tuvo en cuenta la creación de mercados internos; nunca tuvo en cuenta el desarrollo del

-
- 1 M. Urioste: *La economía del campesino altiplánico en 1976*, La Paz, CEDLA, 1989; y *Segunda reforma agraria. Campesinos, tierra y educación popular*, La Paz, CEDLA, 1986.
 - 2 M. Urioste: *Desarrollo rural con participación popular*, La Paz, Fundación Tierra, 2002, pp. 111-136.

potencial nacional. Ésta es una matriz que dura casi un siglo y medio y tuvo una radical transformación con el proceso de insurrección indígena que conlleva a la reforma agraria y el voto universal de los años cincuenta. Creo que, hasta ese momento, no se reconocía a Bolivia como un país de mayorías indígenas y campesinas y que eso es una enorme virtud de esa revolución y de ese proceso. Pero ese reconocimiento tampoco incluía un proceso de fortalecimiento de la heterogeneidad, de la diversidad, y se centró en una visión de uniformización, en una visión básicamente de carácter lineal en la creación de un Estado nacional mestizo. Éstos son antecedentes necesarios para señalar que, efectivamente, la manera en que se ha pretendido el desarrollo económico boliviano, en los marcos del capitalismo, ha sido a partir de una permanente subordinación de los intereses de las poblaciones rurales y particularmente indígenas. En general, no se ha visto al actor productivo rural como parte sino, básicamente, como una carga, como un lastre, como un peso, un impedimento para el desarrollo económico; y, por eso es que hasta hoy en día persiste esta dinámica, no solamente en Bolivia sino en muchos países de la región andina: extraer utilidades, extraer excedentes del mundo rural, trasladarlos hacia las ciudades. Por lo tanto, no hay un proceso de apropiación de la generación de riqueza por parte del propio mundo rural, que, como cualquier otro, genera riqueza, genera excedentes; pero éstos no son reinvertidos en el mundo rural, no son reinvertidos en el desarrollo local y territorial, sino que se trasladan, se exportan hacia metrópolis, hacia centros urbanos o al exterior. Ésa es una dinámica que ha disminuido, en alguna medida, por el proceso iniciado en el año 1994. Pero con mucha timidez porque, en el momento de diseñar la Ley de Participación Popular (LPP), no hubo una voluntad específica de darle a la estructura municipal territorial una dinámica económico-productiva explícita.

¿Tú lo adelantaste?

Definitivamente; y ése fue uno de los elementos básicos de debate, de discrepancia. El argumento del presidente Sánchez de Lozada fue que no podíamos pasar nuevamente de un Estado nacional paternalista, que se creó con la revolución del 52, a municipios paternalistas que estén reproduciendo una estructura prebendal y que el municipio no debía participar

en un proceso de dinamización económica local; o sea, no había en el origen del proceso de participación popular una idea clara de la vocación productiva del desarrollo local, y esto fue, más bien, un proceso posterior de enriquecimiento, de demanda de los propios actores sociales. Éste fue uno de los temas de más divergencia y discrepancia, porque en el diseño de la ley habían grupos de personas –me incluyo– que reclamábamos que el diseño tuviese, desde el origen, un enfoque que obligue al municipio, a los actores sociales municipales a un uso productivo de los recursos; y no fue así.

Pero, en ese sentido, ¿cuál es el rol del municipio en el desarrollo rural? Te hago esta pregunta porque veía cierto énfasis en esto de la mancomunidad.

Mirá, no puede haber desarrollo rural si no hay desarrollo territorial. Desarrollo territorial implica ir mucho más allá de una visión, yo diría casi mecánica y lineal, de un enfoque sectorial, agrícola o agropecuario que persiste en Bolivia a pesar de que, en otras partes del mundo y en los organismos internacionales, esa idea ya ha sido abandonada. Te estoy hablando del BID, del Banco Mundial y otros órganos multilaterales que están planteando con mucha fuerza el enfoque territorial del desarrollo a partir de una dinámica multisectorial, de una dinámica de articulación. Me refiero a que, en particular en la región andina, el poblador rural es cada vez menos agrícola y sus ingresos dependen cada vez más de otras fuentes alternativas no agrícolas. Por lo tanto, insistir de manera miope en hacer una identidad entre desarrollo rural y desarrollo agrícola es un equívoco profundo que se sigue cometiendo incluso en esta gestión gubernamental. El desarrollo rural es un desarrollo obligatoriamente multisectorial, integral, es interdisciplinario; va mucho más allá de la agricultura o la ganadería, aunque en determinados espacios territoriales ésa puede ser una actividad motriz, principal u organizadora de la actividad económica territorial, pero en muchos lugares no es así. Entonces, como históricamente no hubo municipios en Bolivia, como no se quiso reconocer a las fuerzas productivas indígenas, quechuas y aymaras, particularmente, como actores económicos; como Bolivia tuvo centrada su mirada en la exportación de materias primas, el gran desfase que ha provocado esta distorsión e inequidad en el desarrollo boliviano es, precisamente, el abandono de los mercados

internos; y se sigue insistiendo en que no se puede desarrollarlos porque son pequeños, están aislados. Es verdad que es mucho más difícil, en un contexto geográfico, demográfico y étnico como el boliviano, un proceso más acelerado de desarrollo de mercados internos; pero si no se los busca conscientemente, no van a ser resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, no van a ser resultado de simple inversión privada; se requiere una dinámica muy fuerte de planificación territorial, de intervención pública, de priorización de inversión, que tiene que hacerla necesariamente el Estado, desde diferentes niveles, a nivel nacional, a nivel departamental y a nivel municipal. Ahora bien, en Bolivia hemos abandonado todo piso, aunque sea superficial o marginal, de planificación. En Bolivia no se planifica desde hace veinticinco años y eso es dramático; eso va a llevar a profundas inequidades, a desorden, en lugar de ordenamiento territorial; se está produciendo un caos en la ocupación territorial del país como fruto de la ausencia de políticas públicas explícitas de asentamientos humanos, inversión en infraestructura productiva, estímulos para el desarrollo de determinadas áreas, etcétera. Entonces es caótico; y ahí tú seguramente estás trabajando en esa perspectiva. Yo creo que, efectivamente, la creación de 314 municipios es un hito histórico que permite contar con un instrumento idóneo de planificación, pero no basta con la planificación de PDMS, porque un municipio, en sí mismo, no tiene una visión territorial que necesariamente deba ser más amplia; por ejemplo, tener en cuenta el nivel microrregional. Las mancomunidades de municipios vienen muy tímidamente generando esta necesidad; pero yo creo que, efectivamente, tampoco basta solamente con mancomunidades. Creo que todos llegamos a coincidir en que el actor público menos exitoso en este proceso es el de segundo nivel o el de nivel departamental que, por diferentes razones, no está cumpliendo el papel que le toca cumplir. Creo, sin embargo, que se ha dado un salto histórico al reconocer la existencia de poderes locales de orden político, económico, cultural e histórico; al reconocer la necesaria participación explícita de autoridades originarias y pueblos indígenas, y es la primera vez que en la historia republicana se hace esto: la personería jurídica, los comités de vigilancia, el control del proceso público a nivel municipal. Es un hito en el proceso de desarrollo republicano en Bolivia que, para nosotros, es absolutamente nuevo; no así para otras naciones de la región andina, como Colombia, que tuvo un desarrollo municipal muy importante; pero

Bolivia no. Entonces, para nosotros, el proceso de participación popular iniciado en 1994 implica un cambio de la manera de pensar y concebir lo que es el Estado, lo que es la participación de la población en la decisión de la inversión de los recursos propios, como la inversión pública, coparticipación, etcétera. Creo que ello tiene un enorme potencial por delante que no ha sido todavía explotado en gran medida. Entonces, el desafío está en continuar pensando fórmulas, mecanismos para seguir avanzando, no para retroceder.

La verdad es que has dicho una cosa interesante. Hubo una discusión con Gonzalo Sánchez de Lozada, que no quiso que entre el componente económico. ¿Cómo hubiera sido ese comienzo económico si de ti hubiera dependido?

Mirá, a mí me pareció que la disposición legal, contenida en la Ley de Participación Popular, que obliga a un porcentaje de utilización de los recursos de la coparticipación en inversión de infraestructura, no se cumplió. No hubo una adecuada supervisión y vigilancia de esa norma y

los primeros cinco años del proceso de participación popular se dedicaron al maquillaje y a la construcción de sedes y salones municipales, a pintar fachadas y a empedrar las calles del pueblo. Tal vez eso era un paso inevitable porque en las alcaldías no habían ni siquiera las mínimas condiciones, no había ni una mesa, ni un escritorio para sentarse a trabajar. Pero, en mi opinión, ése fue un proceso demasiado laxo, demasiado largo y no se aprovechó otras dinámicas para promover agentes productivos privados a nivel local. No estoy hablando de un municipio como actor en el plano productivo, sino como un estimulador, facilitador, promotor, como un orientador de la inversión pública nacional, regional y local por la vía de la planificación. Hay una gran diferencia entre lo que es la planificación y la inversión pública municipal. Tú lo has debido verificar constantemente. Se planifica una cosa y se hace otra. Yo creo que si se hubiera tomado en cuenta, en el proceso inicial de la participación popular, iniciativas de los actores locales, de cooperativas, de asociaciones, de grupos empresariales, etc., y se los hubiera incluido en el proceso de participación popular, y la participación popular no hubiera sido solamente, o principalmente, un proceso de gestión político-administrativa, tal vez hubiera sido diferente. Esto implica cambiar normas para transferir recursos públicos a sectores

público-privados; cosa que hay que hacer, que hay que impulsar de manera decidida. El asunto es cómo se hace esa transferencia, en qué condiciones; pero tampoco aquí se va a inventar la pólvora. Ya muchos países lo están haciendo. En la Unión Europea hay enormidad de proyectos a través de los cuales, para lograr desarrollo rural, se transfieren directamente recursos del gobierno central hacia áreas “deprimidas”, hacia los actores productivos locales, para estimular hoteles, infraestructura turística...

¿Y cómo lo haces en nuestro país?

Eso es parte del problema, Diego. Porque en todas partes hay corrupción. No solamente aquí. La decisión de la inversión pública hacia actores productivos locales privados es una combinación entre actores públicos y los propios actores privados, entonces el consejo municipal. Por decirte, en Nagacira, donde yo he estado en diferentes oportunidades visitando programas de desarrollo local-rural, se decide entre los mismos miembros de la comunidad, y con ciertas normas preestablecidas, hacia qué actividades, hacia qué rubros y hacia qué productores específicamente va a ir el subsidio; porque son subsidios directos a los productores.

O sea, inicialmente, llega a una instancia estatal y ésta decide, con planificación, a dónde va. En todo caso, eso me da pie a la segunda pregunta. Más allá de que vayamos a dar dineros o transferencias directas a microproductores y que, por ejemplo, fomentemos mancomunidades productivas, de todas formas mientras tengamos (y eso lo has ponderado muy bien en Resistencia campesina³ y otros libros) las actuales condiciones macroeconómicas, aunque hagamos maravillas allá abajo, no pasará nada.

Eso es cierto, Diego. Creo que nos vamos a romper la cabeza, vamos a estrellarnos contra un muro si es que no partimos del reconocimiento de que la inserción de los países del tercer mundo en la economía global marca un proceso absolutamente infranqueable. En otras palabras, la globalización es la fábrica de pobres más escandalosa de la historia de la huma-

3 Miguel Urioste: Resistencia campesina. Efectos de la política económica neoliberal del Decreto Supremo 21060, La Paz, CEDLA, 1989.

nidad y, dentro de ella, los subsidios agrícolas, particularmente en Europa y Estados Unidos, de cerca de mil millones de dólares por día, constituyen un definitivo impedimento a cualquier desarrollo competitivo de las dinámicas económicas rurales en los países del tercer mundo. Pedir que un productor de cacao, de la cooperativa El Ceibo en Alto Beni, compita con otros productores subsidiados, fortalecidos, desarrollados tecnológicamente, es una hipocresía de los países que financian esos subsidios y que pretenden hacer desarrollo rural y territorial en nuestros países. Es un círculo vicioso en el cual estamos atrapados; o sea, si no cambian las condiciones del contexto macroeconómico, a través del cambio en las políticas de comercio internacional, a través de los acuerdos de integración, es una quimera pretender el desarrollo rural. Estamos en esa quimera. Es una contradicción lo que te estoy diciendo porque, al mismo tiempo, no nos podemos cruzar de brazos, no nos podemos quejar permanentemente y no hacer nada. Creo que hay que invertir, que hay que crear condiciones, digamos asimétricas; ya se está usando la palabra de las asimetrías para encubrir también políticas de subsidio. Entonces, éste es un fenómeno que no sólo está ocurriendo en Bolivia, Diego. El proceso de desestructuración de las economías campesinas, de los procesos de desarrollo rural, de desintegración de las poblaciones rurales en América Latina es catastrófico, porque no está acompañado de la generación de mayores fuentes de empleo en las áreas urbanas, de un desarrollo industrial, de una inserción competitiva en los mercados internacionales, etcétera. Entonces es una bomba de tiempo la situación en la que estamos viviendo todos los países de la región, particularmente los países andinos, que tenemos una población indígena mayoritaria y unas políticas macroeconómicas que no producen crecimiento. Tampoco hay que decir que esto comienza en 1985, con el 21060 y que ese decreto es el origen de todos los males bolivianos. Esta exclusión de lo rural, de lo indígena, de lo campesino es de siempre. Que en el 21060 tiene un énfasis especial, es cierto, porque se liberaliza la importación, porque se abren los mercados y porque eso liquida la capacidad que había entonces de satisfacer cierta demanda interna de consumo de productos agropecuarios; y eso, con ese decreto, ha quedado absolutamente disminuido con la apertura de mercados de que se dispone en el año 1985. Pero no es el único mal. Esto viene desde la creación de la república.

Esto determina, obviamente, que algunas regiones tengan mayor desarrollo que otras, digamos, si lo vemos históricamente desde el Estado oligárquico. ¿Qué regiones se han favorecido y a qué regiones favorece el modelo neoliberal?

Es evidente que hay regiones que están dotadas por la naturaleza de mayor cantidad de recursos. No necesariamente es un atributo de una mayor capacidad de inventiva empresarial o gerencial. No es algo innato de determinada población, sino que hay espacios territoriales que no cuentan con recursos naturales y que están aislados y cuyo acceso es muy difícil; por lo tanto, hacer desarrollo en esos lugares es mucho más costoso, más lento. Por eso yo creo que es un avance importante, aunque muchos amigos y compañeros no lo compartan, la visión de inversión del alivio de la deuda externa según criterios de pobreza. Yo sigo insistiendo que es una buena decisión y que la Ley del Diálogo es un avance en una perspectiva de equidad, en una perspectiva de compensación de áreas menos favorecidas; aunque eso después ha sido casi neutralizado porque se han metido tantas fórmulas y tantos mecanismos, que al final no pasa nada.

Eso es buen punto, porque te digo simplemente algún cálculo que hacíamos con Rafael Velázquez. Veíamos que los municipios más pequeños, con menos de cinco mil habitantes, que más recursos HIPC han recibido bajarían, teóricamente, en quince años del 85% de pobreza al 79%, utilizando bien estos recursos.

Mirá, yo no conocía esos datos. Te lo digo por simple intuición. Además, estamos en un proceso de nunca acabar; o sea, si los recursos van a ir siempre, única y exclusivamente, a destino de los más eficientes, los más rentables, que están organizados, que tienen acceso a mercados, que han recibido asistencia tecnológica de las ONGs, que están cerca de los mercados y que tienen potencialidad de recursos naturales, etc., el resto de la población está fregado. Ahora, en un país con tan escasos recursos y con tan poca capacidad de inversión productiva, es evidente que tienes que medir muy bien cómo usas esos recursos. Hay una corriente que piensa que no hay que malgastar y que no hay que botar los dineros invirtiendo en los pobres, y que hay que invertirlos en los que solamente tienen potencialidad de generar excedentes, los campesinos excedentarios, los que se

incorporan al mercado exitosamente. Yo pienso que no. Yo pienso que la otra fórmula es más lenta, pero es mucho más equitativa, es mucho más consistente, tiene raíces mucho más profundas y es más sostenible en el tiempo; históricamente, no en el corto plazo. Por lo tanto, la visión de las cadenas productivas que se está impulsando como una moda me parece a mí equívoca, si es que no están, al mismo tiempo, incluidas en una visión de carácter territorial; porque si nos vamos a enfocar solamente en catorce cadenas productivas, no sé cuántas son. Está bien; hay que fortalecer esas catorce cadenas productivas; pero hay que tomarlas en cuenta en su espacio territorial, en una interacción con otros actores, con otras dinámicas; porque sino no estamos haciendo desarrollo; estamos, simplemente, promoviendo especialización sectorial para generación de divisas y no estamos promoviendo empleo, no estamos promoviendo efectos multiplicadores de desarrollo territorial. Ése es un tema complejo y yo creo que hay que seguirlo debatiendo.

Y entra ahí el municipio en las cadenas productivas. ¿Qué rol juega?

Yo creo que es un error pensar las cadenas productivas solamente en términos de organizaciones gremiales de productores, sean soyeros, llameros, productores de café o lo que fuere. Pienso que el municipio tiene que jugar un papel central en la generación de las condiciones para que esa inversión, que va a favorecer las cadenas, se multiplique, se extienda, se democratice, no genere enclaves, no genere acumulación y diferenciación interna en niveles semisostenibles; entonces, ése es un tema clave.

De esa euforia triunfalista de un principio, en los albores de la LPP, de que esta norma se constituiría en un instrumento idóneo para luchar contra la pobreza, enfrentar la corrupción, reconocer la pluralidad, generar una mejor distribución,⁴ ¿qué queda? Es decir, que, en buena cuenta, empezabas a construir un Estado menos anticampesino, que el Estado que describías a principios de los ochenta.⁵ ¿Eras demasiado optimista?

4 M. Urioste: Desarrollo rural urgente, La Paz, Fundación Tierra, 1995, pp. 17-38; y ¿Vallió la pena? Cuatro años de gobierno, La Paz, Fundación Tierra, pp. 15-30.

5 M. Urioste: El Estado anticampesino, La Paz, CINCO/ILDIS, 1984.

Yo creo que eso es parte de una convicción profunda y yo creo que no fue malo pensar así. Quienes tuvimos el privilegio de ser parte activa en el diseño de esta norma y nos involucramos no sólo intelectualmente, no solamente en términos racionales, sino también en términos emocionales, en términos afectivos, en términos de convicción profunda, le metimos corazón a la cosa, sabiendo que estábamos siendo protagonistas de un proceso complejo, contradictorio, cuestionado; al principio era parte de las “leyes malditas”, después ya no tanto. Entonces yo pienso que, efectivamente, ese potencial está ahí, el desarrollo local, la constitución de los municipios, el reconocimiento de autoridades naturales, su inclusión en un proceso político-administrativo, el reconocimiento del desarrollo local, etc., han generado condiciones que tienen ese potencial que tú has descrito. Ahora bien, que los procesos reales no se han dado en los términos que habíamos imaginado también es cierto; pero así se han dado las cosas. Faltó continuidad.

Pero, en todo caso, sólo te menciono tres cosas: ¿crees que somos menos pobres, menos corruptos y más plurales?

Pienso que hay un impacto muy directo en la disminución de la pobreza a consecuencia del proceso de participación popular; hay un reconocimiento mucho más explícito a la pluralidad y a la diversidad, al reconocimiento de lo indígena, de las autoridades originarias; eso es importante. No estoy seguro en términos de un avance en la corrupción. Creo que ahí más bien los comités de vigilancia han sido muy pobres en su capacidad de supervisión y de control, porque han sufrido la cooptación de los partidos políticos y una falta de autonomía e independencia; pero esto va a seguir madurando. Yo creo que se ha dado más competencias, más atribuciones a los comités de vigilancia.

¿Son útiles todavía?

Yo creo que sí, y pensar que hay que eliminarlos es un equívoco. Hay que darle tiempo al tiempo; apenas son diez años de este proceso, pasarán generaciones, treinta, cincuenta años, para que este proceso realmente llegue a calar profundo y la participación ciudadana y el control y la vigilan-

cia, la planificación participativa ya sean un hábito normal y no sean una cosa extraordinaria, no sean una excepción. Yo sí reconozco que hubo un excesivo optimismo al comienzo del proceso, que este optimismo, tal vez, se hubiera visto realizado en mayor medida si es que hubiera habido mayor continuidad. Yo pienso que el gobierno del general Banzer no mostró el mismo nivel de compromiso; y el propio Sánchez de Lozada, cuando retorna al gobierno hace un año y medio atrás, se olvida absolutamente del tema de la participación popular. Parece que, más bien, se arrepiente de aquello y eso constituye otro freno. Entonces, por eso te digo que me parece importante que este trabajo de investigación pueda sentar las bases de una segunda etapa en un largo periodo.

En todo caso, te pregunto una cosa por curiosidad: ¿y si bien se reconoce una pluralidad, cómo se podría reconocer más?

Yo creo que es importante avanzar en el tema del municipio indígena, que lo menciono en mi último ensayo. Mira, te cuento otras anécdotas en relación al tema, cómo me involucro yo en el proceso de elaboración de la Ley de Participación Popular en el gobierno de Sánchez de Lozada; te estoy hablando del año 1992. Antes de las elecciones de 1993, el MBL toma la decisión de formar parte de una coalición futura. Ante la eventualidad de que el MNR fuera gobierno, se inicia el contacto con el MNR. Sánchez de Lozada me dice, de manera socarrona, en una reunión previa, “te compro tu Ley de Comunidades”.

*Sobre la que te explayas en tu texto sobre cómo fortalecer a las comunidades.*⁶

Exactamente. Y aquí se habla sobre una ley que había presentado al Parlamento en el año 1990 y que contiene varios elementos de la Ley de Participación Popular posteriormente. Entonces, en el debate que se da, en el equipo que trabaja la ley, había dos visiones: una visión indigenista, comunitarista, agrarista, que teníamos básicamente Víctor Hugo Cárdenas y yo; y una visión municipalista político-administrativista que era la

6 Urioste, Miguel: Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática... y posible, La Paz, Fundación Tierra, AIPE, PROCOM, 1992.

de Carlos Hugo Molina. Durante un par de meses, Goni pone a prueba ambas visiones y nos obliga a esforzarnos intelectualmente para presentar propuestas de cómo sería la estructura político-administrativa, de cómo sería la organización territorial, de cómo sería la participación indígena, cuál sería el rol del sindicato, cuál sería el papel de los jilakatas, cuál sería el papel de los ayllus; y se abre un debate muy rico, extraordinariamente interesante. Yo tengo actas de todas estas reuniones; inclusive logramos ya, en el momento final, previo a la redacción de la ley como tal, llevar a diagramas de flujos y de organización dos modelos: el modelo de las comunidades con autonomía político-administrativo-territorial y el modelo municipal. El modelo de las comunidades te llevaba a una desagregación en doce mil unidades; algo básicamente inmanejable, doce mil comunidades dispersas, con diferentes tamaños, con diferentes recursos naturales, etc. Entonces el problema estaba en encontrar una unidad territorial manejable, y encontramos que habían las secciones municipales, las secciones provinciales, que ya estaban definidas territorialmente y que no iban a implicar acalorados debates, procesos de confrontación por definición de límites y de competencias; entonces se toma la sección de provincia como la unidad territorial ya dada por las normas anteriores y que no admitía ninguna discusión; estaban ahí. Entonces, ése fue el elemento que, finalmente, permitió que estas dos corrientes se aglutinaran y se encontraran. Yo jamás en mi vida he estudiado la temática municipal; nunca he sido municipalista. Yo, más bien, he tenido una formación como economista agrícola a partir del desarrollo local y veo que en el ámbito territorial, comunal, hay consensos, hay acuerdos, hay roles, hay normas, sobre todo en la región andino-occidental; y es cierto que hay una carga de esa naturaleza en mi pensamiento y en el de varios de nosotros y, por tanto, creo que la Ley de Participación Popular, al reconocer la personería jurídica de las comunidades campesinas, al reconocerlas como sujetos de la participación popular, al reconocer a sus autoridades como miembros plenos de las OTBs, de los comités de vigilancia, etc., está encontrando un mecanismo de articulación entre la sociedad tradicional, la sociedad rural-indígena y una forma "moderna" de organización político-administrativa. Creo que es una síntesis feliz, aunque yo sé que hay críticas muy radicales que señalan que esto es una forma de cooptación, que es una forma de subordinación, que es una forma de liquidación de las organizaciones tradicionales,

llámense ayllus, capitanías o comunidades, que es una forma de usurpación del poder local que detentan de manera autónoma las comunidades, etcétera. Este pensamiento lo tienen y lo manifiestan varios intelectuales del país y no lo comparto. Mira, te cuento otra anécdota interesante que puede ser útil para el trabajo. Cuando el equipo presenta, finalmente, el proyecto de ley al gabinete, en una sesión que fue muy compleja, quedó claro que el MNR como partido, salvo el presidente de la República, no participó en absoluto en el proceso de reflexión, de debate y de redacción del anteproyecto de ley y en su enfoque filosófico. Yo era diputado, por tanto no era miembro del Poder Ejecutivo, pero participé de esa reunión y de muchas otras. Una vez que se expone el anteproyecto de ley con mucho detenimiento, se hace un cuarto intermedio; y en ese cuarto intermedio me llaman Guillermo Bedregal, Juan Carlos Durán y Germán Quiroga, que eran presidente de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y ministro de Gobierno, respectivamente, y creo que Carlos Sánchez Berzaín también, y me increpan diciendo: “cómo han hecho semejante locura, esto es una barbaridad, están destruyendo el país y, es más, lo que están haciendo es destruir al sistema de partidos políticos, porque están ustedes entregando poder a las comunidades. ¡Cómo se atreven a hacer semejante cosa!”. Yo les digo: “pero justamente, eso es lo que estamos buscando; es distribuir el poder, es devolver el poder a las comunidades, es devolver el poder al municipio, a la capitanía, al sindicato agrario, etcétera”. El debate fue durísimo y yo fui de alguna manera acorralado en la oficina del ministro de la Presidencia para intentar que el MBL, como partido, se desmarcara del anteproyecto de Ley de Participación Popular y fuéramos en otra perspectiva mucho más tibia, menos radical, menos otorgadora de libertades y de recursos financieros a distribuirse por coparticipación. Obviamente, yo no cedí ni un milímetro.

¿Quién era el ministro de la Presidencia?

Creo que Carlos Sánchez Berzaín. Entonces ellos ya veían, como sagaces políticos, que el proceso de la participación popular iba a implicar un cambio radical del escenario de la política boliviana que ahora estamos viviendo. Una irrupción indígena mayoritaria por la vía del MAS, del MIP, que han sido todos cultivados en el proceso de la participación popular. Ninguno de los indígenas que está en el Parlamento hoy en día hubiera

llegado a ese nivel si no era a través del proceso de la participación popular. Estoy absolutamente seguro de eso; pero es que, además, todos ellos han sido líderes sindicales, líderes de movimientos sociales; después pasaron a ser concejales o alcaldes o a comités de vigilancia y, después, pasaron a ser diputados. Me parece que es extraordinariamente positivo.

¿Qué sería municipio indígena? ¿Qué propones?

Mirá, el municipio indígena, en mi percepción, es el consenso que logran los habitantes de determinado territorio para una autoidentificación, una autopercepción, una autoimagen. Un municipio indígena no tendría ninguna facultad distinta a cualquier otro municipio, ninguna otra atribución preferencial o diferente, salvo el reconocimiento de que es muy importante en términos de identidad, en términos psicológicos, en términos de adscripción, de pertenencia, de que quienes habitan mayoritariamente ese territorio tienen una identidad particular, anterior, original.

Ya, ¿pero no implicaría una elección diferente?

Implicaría eventualmente, no necesariamente, formas de elección distinta. No creo que ahí esté el problema sino en el orgullo, el sentido de pertenencia; es decir, somos un municipio indígena chiquitano o somos un municipio indígena aymara.

¡A ver! Te menciono dos cosas. En Jesús de Machaca se ha creado un nuevo municipio, o sino Urubichá, en Guarayos. ¿Son municipios indígenas?

Yo pienso que en los hechos lo son.

Si a eso llegamos, ¿ya estaríamos contentos?

Yo pienso que sí. No es más que eso, porque pasar a otro elemento que se está planteando, que es que la titulación de tierras comunitarias de origen coincida con la superficie territorial de un municipio, me parece excesivamente complejo. Hay una relación directa entre la propiedad territorial y la organización político-administrativa; aunque no sea de orden

jurídico, lo es en términos de pertenencia, de adscripción y de identidad, y pasar de ahí al concepto de autonomía plena es un equívoco. Yo creo que el país no aguanta. En un país de minorías indígenas como lo es Colombia, como es Brasil, como las hay en Canadá o en Alaska, no hay problema; pero en un país de mayorías indígenas no tiene sentido.

¿Ni siquiera, digamos, en la región de Omasuyos el día de mañana o en la región del norte de Potosí?

Mira, yo te digo que es un tema que a mí me genera enorme preocupación. ¿Qué es lo único que explica la toma de la hacienda Collana, que hemos estudiado profundamente en la fundación? Nada más que una demanda de hegemonía territorial étnica; por tanto, es una propuesta con profunda justificación histórica, pero también con una profunda intolerancia para convivir con personas distintas, ajenas. En otras palabras, es un rechazo a la presencia de un k'ara o de una familia k'ara en medio de una comunidad indígena; así de concreto. Eso no puede ser eterno. No te puedes encapsular en una burbuja cósmica andina por toda la eternidad. Sabes a quién me estoy refiriendo cuando te digo esto. Entonces no puedes; es una negación histórica, es negar el sentido del proceso de la evolución de la humanidad. No es así la vida y no lo ha sido ni en el Asia, ni en el África, ni en ninguna parte del mundo.

O sea que un gobierno de contenido étnico sería profundamente intolerante.

Así es. Yo soy particularmente contrario, por ejemplo, a lo que se va a plantear para la Asamblea Constituyente, y es que haya una elección por etnias de los representantes para la Asamblea Constituyente. Me parece una locura el cuoteo étnico al que se hace referencia.

Pero, en todo caso, aquí hay otros puntos de esa tu última evaluación que los vas citando como cosas importantes. Ante esta nueva euforia sobre la descentralización departamental, tú dices: "alto, comités cívicos, élites, oligarquías; no es tan fácil".⁷

7 M. Urioste: Descentralización municipal con participación popular: un salto histórico, pp. 7-10.

No. Yo creo que fue muy oportuna la radical descentralización municipalista que se dio en 1994. Pero no te olvides que tuve el privilegio de haber sido ministro del presidente Siles Zuazo en el año 1984, año en que se exacerbó el sentimiento descentralizador y había una demanda muy fuerte, sobre todo del comité cívico pro Santa Cruz, de una descentralización departamental. No se hablaba para nada de los indígenas, de los campesinos, ni de los municipios, ni de las provincias, sino de los departamentos; departamentos que estaban cooptados por élites, por logias y por fraternidades. Yo creo que la municipalización puso un freno oportunísimo a ese tipo de descentralización que hubiera generado enclaves cambas, chapacos.

Ése es un buen punto; o sea, que aunque sea necesaria la descentralización departamental, ha sido clave el comienzo municipal.

Yo creo que sí. Creo que fue bueno comenzar por el nivel municipal, y ahora es bueno que avancemos en el nivel departamental. Si lo hacíamos al revés, yo te garantizo que no íbamos a lograr una radical descentralización territorial local y nos íbamos a quedar solamente con departamentos y algunos niveles de participación provincial, y se acabó el asunto. Yo creo que, históricamente, fue pertinente, fue importante, fue una decisión clave. Y ahora sí soy un gran propulsor, igual que mucha otra gente, de que hay que avanzar en el nivel departamental, posiblemente en la elección de prefectos por voto directo. Pero ahora, no hace diez años. Ahora que ya tienes 314 municipios, ya tienes distribuido el poder territorial; ya tienes la coparticipación tributaria; ya tienes conquistado el ejercicio de los derechos ciudadanos del poder local. Ahora puedes pasar a un nivel departamental mayor y se van a dar condiciones de mayor interacción, mayor control, vigilancia.

O sea, ¿hasta dónde llegaríamos con la descentralización departamental?

Yo creo que a la elección directa del prefecto vía voto. No hay que ir a la conformación de legislativos departamentales. Creo que eso sería un error. Mira el despelote que ya tenemos con un Parlamento nacional, el caos que tendríamos a nivel normativo, a nivel legislativo con congresos o parlamentos departamentales; sería impresionante.

Pero sí se requiere de normas diferenciadas.

Sí. Se requiere normas diferenciadas, pero yo creo que tienen que ser sometidas a un nivel nacional superior. Es un tema que no lo he trabajado, no he venido reflexionando en profundidad sobre el tema; pero te digo, de manera intuitiva, quién sabe de aquí a veinte años. Vamos ahora a la elección de prefectos.

¿No crees que inflarías mucho, eligiendo sin darles la potestad legislativa? Va a ser más un show sin capacidad.

No lo creo.

Yo estoy seguro que sí. Es darle circo a la gente sin resguardo.

Mirá, yo he sido parlamentario ocho años y sé de las enormes limitaciones, frustraciones y falsas expectativas que se crean en ámbitos legislativos, y el costo que implica el legislar, el fiscalizar y el ser representante nacional. Entonces lo que haría yo, más bien, es fortalecer los consejos departamentales, otorgarles mayores competencias, mayores atribuciones.

Me parece conservador tu argumento, pero está bien. Es por eso que se habla de todo esto; pero, en todo caso, alguna potestad reglamentadora tendría que haber.

Seguramente. Pero no haría una réplica de parlamentos departamentales con veinte o cincuenta o sesenta diputados departamentales. Yo ni los llamaría así. Por ejemplo, me parece una barbaridad lo que han hecho en el Perú: llamarlos presidentes regionales; es una locura.

Realmente interesante eso; va a contrapelo con lo que yo pienso. Otro punto: ¿qué implicará la despartidización? Creo que es clave la eliminación del monopolio partidario.

Tú sabes que yo he sido militante político. No voy a renegar de mi pasado político; creo que ha sido la etapa más fecunda de mi vida y la más

linda, la más generosa, la de mayor motivación. Por lo tanto, soy el primero en señalar que no hay democracia sin partidos políticos y que no hay posibilidades de construcción de ciudadanía sin partidos políticos. Pero yo también he vivido internamente procesos de desnaturalización de la democracia interna en los partidos, de las formas de representación, del control ciudadano, etcétera. Ahora estamos en una situación, evidente por todos lados, de expropiación de la representación por parte del sistema político, que se ha dado como fruto del monopolio del que han sido beneficiados los partidos políticos. Otros países, como Colombia, ya hace años que rompieron con el monopolio de los partidos políticos para la elección básicamente local y municipal. Creo que hay que hacerlo urgentemente. He leído en el periódico, justamente, que la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución ya tendría el visto bueno de los partidos políticos en este punto, que estarían dispuestos a eliminar el monopolio de los partidos políticos; aunque es obvio que los partidos políticos van a batallar hasta el último segundo para no dejarlo. Yo creo que debemos demandar, debemos exigir, debemos protestar para que los partidos políticos sean el principal instrumento, la forma privilegiada de participación ciudadana, pero no la única. O sea, no es una forma más, es la mejor, es la históricamente más desarrollada, pero no es la exclusiva y no es la excluyente. No debiera ser la excluyente. Entonces, el asunto es cómo los partidos políticos entienden que hay una enorme demanda de representación directa de la sociedad; no solamente democracia representativa, sino también democracia participativa.

¿Pero qué es esto en términos electorarios? ¿Elegirías a la COB si se presentara como partido?

Ya entramos en temas muy complejos. Yo pienso que hay que entrar a la elección de ciudadanos que cuentan con un respaldo, con "X" número de firmas que permitan una adhesión ciudadana determinada. Si es por la vía de un gremio, no tengo problemas. Puede ser al individuo, puede ser una junta de vecinos, puede ser una cooperativa de productores de café; pero tiene que ser por voto directo; tiene que ser por respaldo mediante "X" número de firmas. Por tanto, la persona que sea elegida tiene que tener la garantía de ser representativa; pero no en sí misma, como están pen-

sando, por ejemplo, muchos dirigentes sociales y gremiales que creen que van automáticamente a ser parte de la Asamblea Constituyente. Esto es un equívoco feroz. Los presidentes de los comités cívicos creen que automáticamente ellos van a ir en representación de la sociedad civil. ¿Quién les ha dado ese encargo, ese mandato? Ninguno de nosotros. O la junta de vecinos. ¡No pues; Tiene que haber voto directo y universal para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente. Si te postula una junta de vecinos y tú tienes la capacidad de lograr apoyo, bienvenido.

Te hago otra pregunta, que me parece clave a mí sobre ese estudio que has hecho para el PIEB, que implica saneamiento de tierras,⁸ toda la crítica a los exportadores soyeros, la poca sostenibilidad de eso. Es una crítica durísima. También es pertinente preguntarte sobre el rol que juega o podría jugar el Estado, a través del municipio, en lo referente al saneamiento de tierras. En una investigación de campo, en el municipio de Pailón, estableces, como una de tus principales conclusiones para lograr la sostenibilidad del desarrollo agropecuario del oriente y en particular la exportación de oleaginosas, que sin esta medida no hay seguridad en el derecho propietario y, consecuentemente, posibilidad de incrementar las inversiones. En el fondo, la pregunta intenta entender si esta imprescindible reforma de tierras, puesta en marcha con la Ley INRA, debería establecer vínculos municipales.

Yo me acuerdo también de cuando estábamos trabajando la Ley INRA, porque ha sido en las dos leyes en las que me he involucrado de manera directa. Yo reclamé, desde un comienzo, la necesidad de tender puentes, nexos, articulaciones y establecer funciones y atribuciones en los órganos municipales. Los peligros que se ponían en relación al tema eran que, en el oriente, muchos municipios están controlados por grupos de poder que tienen extensas superficies de tierras; por lo tanto, terratenientes en los municipios no se van a autosanear y lo que van hacer es, más bien, manipular la ley en beneficio de su gremio, su sector. En los hechos, esto ha ocurrido sin que la ley tenga ningún nivel de representación municipal. O sea, la norma de distribución de tierras, de saneamiento de tierras, que es la Ley INRA, ha sido igual cooptada, torcida, subordinada y no se ha afectado la estructura de propiedad de la tierra que hay en Bolivia; sigue intacta-

8 M. Urioste: Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX, La Paz, PIEB, pp. 251-295.

ta, como lo estuvo hace seis años y medio cuando comenzó la aplicación de la ley. No ha cambiado para nada la estructura de la propiedad, hasta el momento. A ver si este presidente tiene las condiciones, la oportunidad y la convicción de hacerlo. ¡Ojalá! Es muy difícil.

Y, entre tanto, el movimiento sin tierra sigue presionando.

Claro, pero que lo haga con inteligencia. No tomando un restaurante en el altiplano. Ésa es una acción inútil, estúpida. Eso es un atentado que no tiene ningún sentido.

Pero sigue el movimiento sin tierra.

Por supuesto que sí. Es una estructura que debe continuar, pero con inteligencia. No sean tontos, no sean torpes. Entonces, mira, efectivamente hay un divorcio entre el proceso de la participación popular y el saneamiento de tierras, que muestra cómo el Estado no tiene preocupación alguna sobre el ordenamiento territorial, básicamente. Se ha abandonado esto durante décadas; se lo ha dejado de lado. Entonces yo estoy convencido de que el municipio debe tener un papel activo en el proceso de saneamiento de tierras, involucrándose como un actor clave, pero no como actor determinante. El INRA debe ser el órgano nacional y departamental que aplique una norma única para todo el país; pero el que facilite el proceso de saneamiento, el que acerca a los actores sociales, el que promueve mesas de concertación entre ganaderos e indígenas tiene que ser el municipio, que es el órgano público local. Entonces, ése es el rol clave de la estructura político-administrativa municipal y local: acercar a los actores en conflicto, construir consensos, corregir inequidades, promover un acceso igualitario, equitativo, hacer acuerdos sobre asentamientos humanos. Eso lo tiene que hacer el municipio; no lo puede hacer el prefecto ni menos el ministro de Desarrollo Sostenible.

Me parece bien lo que dices. Me imagino una situación donde hacen el saneamiento y se enteran que el municipio "X" tiene, en un noventa por ciento del territorio, propiedad privada; había sido propiedad de un ganadero. Eso, ¿qué implica para el municipio?, ¿que el noventa por ciento de su territorio no tiene que entrar?

No. Posiblemente es un poco raro el ejemplo que das. Pero hay casos en los cuales cinco, seis, siete ganaderos tienen en propiedad privada de más de la mitad del territorio del municipio y, por lo tanto, la federación municipal de ganaderos es más poderosa que el municipio. Son el poder real, porque pagan los sueldos de los peones, generan ingresos para el municipio, etc. Eso se ve en diferentes lugares del Beni y norte de Santa Cruz. Por eso mismo, el municipio debería jugar un papel de equilibrador, articulador, facilitador; pero, claro, no es fácil. A ver, vayamos al otro extremo. En Chuquisaca se está haciendo saneamiento vinculado al catastro, a través de una empresa holandesa. En Chuquisaca, salvo en el Chaco, Monteagudo y Muyupampa, no hay latifundio; todas son pequeñas parcelas y exhaciendas pequeñas que han quedado reducidas a una o dos hectáreas. Por lo tanto, se está saneando minifundios y se lo está haciendo en absoluto descontrol, con absoluta falta de contacto o articulación con los municipios. Vienen las brigadas de saneamiento, hacen su inspección ocular, después la georreferencia, pasa el avión, miden los terrenos y el municipio ni se entera; después de un par de años, les van a entregar un CD o un disco duro para que administren su territorio. ¡No pues, eso es una aberración! Entonces, el municipio tiene que aprender, en el proceso de saneamiento, a conocer cuáles son las estructuras de propiedad, la estructura de uso del suelo, la capacidad de uso mayor de esos suelos y tiene que jugar un rol planificador de uso de los recursos naturales; esto, no lo está haciendo. En cualquier parte del mundo el municipio es el principal actor público para el control de los recursos naturales, y tú no puedes sembrar, por decirte, leguminosas en una tierra que es apta para tubérculos o para granos. Pero, aquí, cada productor hace lo que le da la gana y eso te genera erosión, deterioro de los suelos, compactación, etcétera.

O sea, ¿eso implicaría que el PDM no sería muy útil?, ¿que el PLUS sería más importante?

Las dos cosas. Yo creo que el plan de uso del suelo debe ser una herramienta clave en la elaboración del PDM y, ahora, son cosas totalmente separadas; no se conectan en ningún momento.

Eso me parece útil. En una compilación de tus columnas de periódico, y a propósito de la LPP, marcas una posición muy clara en contra de fundamentalismos

étnicos que se ciernen en esta crucial fase de nuestra historia, tanto en la región andina como en Santa Cruz. Además de sustentar sus posiciones sobre la base de postulados ciertamente racistas, desmerecen el avance propiciado por la LPP.⁹

Ése es un tema, yo sé, muy polémico, importante. Yo me he tirado a la piscina, al debate y he recibido una cantidad feroz de críticas de algunos dirigentes cívicos cruceños que me han hecho pedazos. Mira, yo no encuentro, salvo una, ninguna diferencia en el discurso de reconstruir la nación aymara por parte de don Felipe Quispe, y la propuesta de la Nación Camba que propugna don Carlos Dabdoub. El único elemento, pero es un elemento clave, es que la propuesta de don Felipe tiene elementos históricos de una nación que fue subordinada y sometida a la expoliación por servidumbre y a la esclavitud; es una gran diferencia, ciertamente. En la perspectiva, empero, de una proyección futura, de una construcción social hacia delante, son idénticas; son idénticas en su intolerancia, exclusión, en su visión parcelada de un proceso que no lleva a ningún lado y que, más bien, conduce a niveles de confrontación y violencia que ya estamos viendo.

¿Y después se dará el separatismo?

Sin duda que sí.

¿Te puedes imaginar dos Bolivias?

Yo creo que hay grupos de la élite, en el departamento de Santa Cruz, que está, consciente y explícitamente, buscando una ruptura con la Bolivia andino-occidental.

Un chantaje, señalas en tu ensayo.

Así es. Yo creo que no lo debemos permitir, lo debemos denunciar, enfrentar y yo lamento que hayan muy pocas voces cambas. Las hay: Car-

⁹ M. Urioste: *Con los pies en la tierra*, La Paz, Fundación Tierra, 2003, pp. 126-128, 195-197.

los Hugo Molina, Roberto Barbery, Fernando Prado y uno o dos más que confrontan este tema. El resto de la intelectualidad cruceña u oriental hace oídos sordos al tema porque es, de alguna manera, cómplice de ese planteamiento. Porque gran parte de la migración occidental de clase media y de élites ha ido al oriente también huyendo del mundo indígena de tierras altas y de una relación difícil con la población quechua y aymara. Hay un intento, de alguna manera, de construir una especie de ghetto mestizo-blanco en el oriente, y eso nunca va a existir.

O sea, que los "kollas" en Santa Cruz estarían también propiciando el separatismo.

En alguna medida, hay inmigrantes kollas que llevan ya una generación; que tienen hijos cruceños, que son más comekollas que los propios cambas.

¿Y una descentralización fuerte aplacaría esto?

Yo pienso que, efectivamente, sí. Por eso creo que ya es momento de avanzar en una descentralización fuerte, importante, porque va a satisfacer demandas de liderazgo, de conducción de poder de las élites locales. Esperemos, y ojalá que estas élites tengan una visión nacional. El gran problema de la burguesía cruceña es que no tiene una visión de país, una visión nacional; por eso es que no tienen todavía la capacidad de liderar el proceso de construcción nacional.

¿Y alguna burguesía la ha tenido?

Yo creo que La Paz sí. Te digo esto porque yo me vine de muy joven y nunca me he sentido extraño, nunca me he sentido excluido, nunca me he sentido marginado; mis hijos son paceños, mi mujer es paceña, mi madre es cambia. Yo creo que La Paz ha jugado un papel muy importante de articulación, de integración y que, en el futuro, lo va a jugar Santa Cruz, sin duda. El polo de decisión económica ya está en Santa Cruz y la decisión política va a tender a ir a Santa Cruz también.

Y eso de que la capital también se vaya...

Yo pienso que en algún momento puede ocurrir y no estaría mal. Pero no hay que jugar con cosas tan serias. Por eso, cuando la gente habla de refundar el país, yo me resisto a usar esa palabra. Justamente, fui muy crítico cuando el presidente del comité cívico lanzó un documento y lo presentó en la plaza 24 de Septiembre con gran pompa, hablando de la refundación de Bolivia. Un país no se refunda así nomás. Un país es un proceso muy complejo, muy doloroso, muy difícil, muy imprevisible, de contradicciones, de marchas y contramarchas. Entonces no es por la voluntad de cuatro o cinco ilustrados cívicos que se va a refundar Bolivia.

Pero, en todo caso, esto de los cambios de la capital, ¿te duele, como chuquisaqueño?

No. Yo lo entiendo perfectamente; o sea, es un anacronismo que Sucre continuara siendo la capital de Bolivia. Cuando Bolivia vivió de la plata de Potosí, entonces Sucre tuvo la cualidad de capital porque su aristocracia y oligarquía estaban centradas en la ciudad de Sucre, viviendo de las rentas de Potosí. Pero una vez que esto concluye, termina el ciclo de la plata. Era evidente que esto era así. Ahora se ha trasladado a Santa Cruz, no del todo; o sea, La Paz también continúa aunque más lentamente y el crecimiento de la ciudad de El Alto también es un indicador importante. La ciudad de El Alto no crecería tan rápido si no hubiera una dinámica económica en esta macrorregión conformada por el lago Titicaca, las comunidades del altiplano norte, El Alto y la ciudad de La Paz, que es una macrorregión muy importante; de hecho, es la más importante del país.

Bien que mencionas eso, porque implicaría una reconfiguración estatal en función a esa economía regional, de carácter metropolitano.

Yo pienso que sí. Hay que pensar en una metrópoli, incluyendo Viacha, los municipios adyacentes de Achocalla, Mecapaca y Palca.

Dices que no hay la necesidad de hablar de refundar el país y, sin embargo, ¿a dónde vamos, luego de los eventos de octubre y ante los anuncios de la Asamblea Constituyente?, ¿hacia una mejor democracia, en general?, ¿hacia un país de autonomías, en particular? Cierro con esta interrogante, teniendo en cuenta tus

*recomendaciones en mayo de 2002: esta eventual asamblea constituyente huele a mala copia de lo que hace medio siglo hicieran en Europa Mussolini y Hitler.*¹⁰

Yo no voy a negar que me he opuesto de manera lo más abierta y franca posible al discurso demagógico, utilitario, de una Asamblea Constituyente, como una fórmula mágica que va a resolver los problemas del país. No creo en eso y sigo sin creerlo. Yo creo que quienes han esgrimido el argumento de la Asamblea Constituyente lo han hecho de manera poco seria, como consigna, que les ha dado un resultado político exitoso, porque ha servido de señuelo, de atractivo, de una especie de imán que ha atraído voluntades y conciencias y actitudes en esa dirección. El hecho es que gran parte de los conflictos de octubre encuentra una solución, por así llamarla, en el tema de la Constituyente. Más allá de las diferencias y la oposición inicial a este proceso, es un hecho; y vamos a tener una Asamblea Constituyente me guste o no. El país está embarcado en esto. Entonces no tiene sentido ignorar este dato. Lo que debemos hacer es intentar, por todos los medios, que el proceso de la Asamblea Constituyente tenga una visión nacional, tenga una visión de continuidad estatal, tenga una visión de inclusión y de tolerancia, tenga por supuesto una visión de equidad, una visión de redistribución, un enfoque de mayor participación; obviamente todo eso ya está implícito. No tengo por qué repetir que Bolivia es un país racista, es un país excluyente; ya lo sabemos. Por tanto, la cuestión, ahora, es cómo nos prepararnos para una Asamblea Constituyente hacia adelante, que no sea un remedo de procesos autoritarios, de procesos fascistas, procesos de imposición de visiones en las que se manipula la conciencia de la mayoría de la población que no tiene acceso a información, que no tiene condiciones para participar y que va a delegar su representación, no sabemos todavía cómo, en ciudadanos que van a representarla. Yo creo que lo primero que hay que hacer es no inventar la pólvora; o sea, no vamos a descubrir un modelo absolutamente original, propio e inédito de Asamblea Constituyente; o sea, comencemos aprendiendo lo que han hecho Colombia, Brasil, Ecuador, y, lo más rápidamente posible, aprendamos qué cosa se hizo bien, qué cosa se hizo mal y qué es lo que no hay que repetir. Primera cosa, entonces, es aprender de esas ex-

10 *Ibid.*, p. 286.

perencias. Segunda cosa, es no generar expectativas falsas, en el sentido de que, ya se ha dicho esto en otras oportunidades pero yo insisto, la Asamblea Constituyente no va a cambiar ni un ápice las condiciones de vida y económicas de la población; es una reforma superestructural que lo único que hace es modificar papeles en una primera etapa, modifica formas de organización del Estado para la administración de la gestión pública y las formas de representación ciudadana; por tanto, hay que ser muy cautos en una explicación a fondo de las enormes limitaciones que tiene una reforma constitucional en el momento de cambiar las situaciones de la estructura política, económica y productiva de un país. Eso obedece, además de a un diseño institucional público, a otras cosas. Tercero, no hay que olvidar que en la Asamblea Constituyente también van a participar grupos de poder, terratenientes, empresas, movimientos sociales y cívicos contrapuestos, que tiene otra visión de país, que no tienen para nada una visión de tolerancia, de democracia y que piensan, más bien, en que tiene que haber una Constitución liberal, un Estado donde las instancias públicas participen cada vez menos, donde no hay el paternalismo estatal que se critica, que está incluido en la Ley de Participación Popular, en la Ley del INRA; que todos los derechos preferentes de los pueblos indígenas tienen que desaparecer; o sea, se van a confrontar en la Asamblea Constituyente esos sectores; de lo contrario, no sería una Asamblea Constituyente genuina porque se estaría representando solamente a una parte de la sociedad. Entonces hay una ilusión muy grande en los sectores populares, impulsados por intelectuales que, yo creo, en muchos casos no son responsables de lo que están haciendo, que están generando un proceso de ilusión óptica que puede generar mayor conflicto y mayor violencia después de la Asamblea Constituyente. A mí me angustia pensar que muchos de los presupuestos con los que los pueblos indígenas y campesinos están pensando participar en la asamblea constituyente, en la práctica, no se van a lograr, no se van a dar; como, por ejemplo, el derecho propietario del subsuelo que están reclamando juntamente con la autonomía político-administrativa territorial, porque ése es el elemento central de la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En los estudios que hemos hecho sobre tenencia de tierras, saneamiento, en todo el país, hemos llegado a un elemento clave y es que, en el centro del debate para una Asamblea Constituyente, está el quitar las restricciones constitucionales para que las TCOs, los pueblos in-

dígenas, las comunidades campesinas sean propietarios plenos de la totalidad de recursos naturales que hay en el subsuelo, el suelo y el vuelo. Yo creo que eso es absolutamente inequitativo y que ésa es, más bien, una postura completamente reaccionaria y que no está generando ningún nivel de equidad y de acceso igualitario a los recursos naturales por parte de la población. Porque resulta que en el municipio de Charagua están los principales reservorios de gas de Bolivia y resulta que en algunas regiones al norte de Potosí no existe nada más que piedra, de abajo hacia arriba y por todos lados; entonces, tu estás generando unas condiciones de inequidad en el acceso a los recursos naturales que es insoportable para un país.

Es importante lo que dices. O sea, se están creando en cierta manera deseos que no se acoplan, por ejemplo, al régimen municipal que, a la vez, tendrían absoluta potestad sobre el control de los recursos. Entonces, ¿qué hay que hacer con las TCOs?

Las TCOs tienen que ser conscientes de que el acceso a los recursos naturales del subsuelo, aun cuando esté en el Convenio 169 de la OIT un cierto derecho preferente, son propiedad de todos los bolivianos.

Y a nivel municipal, ¿qué tendríamos que hacer?

Lo mismo. Yo pienso que no tiene que haber un cambio en el concepto de derecho propietario.

No; te pregunto si hay que municipalizar las TCOs.

Yo pienso que no. Hay que buscar fórmulas intermedias en función de los procesos locales. Voy a ser más explícito en este tema. El proceso de reterritorialización y de discusión de competencias y de límites no debe ser asumido desde el nivel superior hacia abajo; no debe haber una norma. Yo creo que, más bien, deben ser procesos de debate, de concertación, de solución de conflictos a nivel local. Yo creo que las mancomunidades deben ser la herramienta más adecuada para ir, en un proceso de construc-

ción, de una nueva territorialidad de abajo hacia arriba. O sea, si en estos momentos pensamos en una ley que crea tres departamentos, elimina dos, generamos una guerra civil en un día. Lo propio, si por inspiración divina un gobierno cambia límites municipales, vos sabes que eso puede ser ferroz. Entonces, hay que dejar que eso sea un proceso social complejo, lento, que se vaya acomodando. Creo que el concepto de mancomunidad permite esa flexibilización, pero hay que dejar que eso vaya así.

Solamente para cerrar, ¿cómo te imaginas al país dentro de diez años, en este marco?

Si logramos pasar este proceso en el año 1994, con el referéndum y una Asamblea Constituyente ya convocada y las reglas del juego relativamente bien formuladas y relativamente aceptadas por la mayoría de la población, yo pienso que Bolivia pasa esta profunda crisis estatal y viene un proceso de desarrollo. Soy muy optimista; en serio. Yo pienso, efectivamente, que hemos tenido por azar una serie de circunstancias que están permitiendo un fuerte control ciudadano respecto de los movimientos sociales, una vigilancia ciudadana respecto del Estado, de los partidos políticos. Hay una oportunidad que, hasta el momento, la estamos sabiendo aprovechar. Este año va a ser clave. Si las medidas económicas que se van a tomar a fin de mes no tienen el rechazo espectacular que tuvieron antes, van a ser rechazadas, pero ojalá que finalmente sean aceptadas. Si se logra financiar el déficit completamente, si la convocatoria al referéndum y la Asamblea, como te decía, tienen el consenso mínimo que se requiere, esto pasa y ya; después vendrá un proceso de reordenamiento institucional, de crecimiento económico, no tanto por efecto de nuestras propias capacidades sino por una dinámica generada por el crecimiento del Brasil y de las economías del MERCOSUR, que ya se están reactivando. O sea, en un 99 por ciento yo diría que la crisis económica boliviana es fruto de la devaluación del real en 1998, que hizo a la economía boliviana absolutamente no competitiva y nos llevó al desastre; si logró afectar de manera tan significativa a la Argentina, cómo no lo iba a hacer con nosotros que somos mucho más débiles y más pequeños. Por lo tanto, Bolivia hace bien al vincularse al Brasil, a su política económica, en su estrategia de negociación del ALCA. Entonces, yo creo que, como el Brasil está ya generando una dinámica eco-

nómica creciente y Bolivia tiene una relación muy importante con el Brasil, sobre todo el oriente, entonces es posible que por esa vía se logre salir de este hueco negro en el que estamos.

Pero, en diez años, ¿seguimos siendo Bolivia?

Sí, señor; definitivamente. No pienso que el Estado nacional esté al borde de una intervención extranjera o de una ocupación, no creo.

Miguel Urioste Fernández de Córdova es licenciado en Economía en la Universidad Católica Boliviana (UCB – La Paz, Bolivia). Obtuvo una especialización en Desarrollo Rural en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica y un año sabático en el Institute of Latin American Studies (ILAS), London University, Londres, Inglaterra. Fundador e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y de QHANA. Fue ministro de Estado en 1984 y diputado nacional durante 8 años (1989-1997). Actualmente es director de la Fundación TIERRA. Es autor de varios libros, conferencias, ensayos y consultorías sobre economía agrícola, desarrollo rural y participación popular. Miembro del Consejo del Grupo Chorlaví. Miembro del Comité Directivo del Secretariado Rural Perú-Bolivia. Entre sus principales publicaciones están: *El Estado Anticampesino*, CINCO-ILDIS, 1984, La Paz; *Resistencia Campesina: Efectos de la política económica neoliberal*, CEDLA, 1989, La Paz; *Fortalecer la comunidad: Una utopía democrática, subversiva y posible*, Fundación TIERRA, 1992, La Paz; *Desarrollo Rural: URGENTE*, Fundación TIERRA, 1995, La Paz; *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), 2001, La Paz; *Desarrollo Rural con Participación Popular*, Fundación TIERRA, 2002, La Paz; *Con los pies en la Tierra*, Recopilación de artículos publicados en prensa. Fundación TIERRA, 2003, La Paz.