



 **Ciencias Sociales**

**Universidad de la República  
Faculta de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología**

**Tesis de Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina (MECAL)**

Título:

**Nuevas izquierdas, nuevo modelo de desarrollo, y descentralización política-territorial en América Latina. Bolivia y Uruguay vistos desde el paradigma de la gobernanza.**

**Autoría:** Lic. Iván Mauricio Sánchez Díaz.

**Tutoría:** Mag. María Alejandra Andrioli Córdoba (CENUR Litoral Norte - UdelaR).

Montevideo - Uruguay.

Noviembre, 2015.

## **RESUMEN**

*Este trabajo analiza la descentralización política en América Latina, en un contexto de ascenso de las izquierdas a los gobiernos nacionales e implementación de un nuevo modelo de desarrollo. Dicho modelo pretende un Estado determinante en lo económico y social; una sociedad activa respecto a potencialidades y derechos; y un enraizamiento recíproco entre ambos. La descentralización política es clave para el nuevo modelo. Para analizar los alcances de la descentralización política utilizamos el paradigma de la gobernanza, que enfatiza en la cooperación Estado-sociedad para lograr el cambio social de mayor bienestar, y la descentralización es necesaria para el enraizamiento recíproco.*

*Nuestra hipótesis es que en países de Estados débiles y sociedades fuertes, la descentralización es impulsada por la sociedad civil y significa verdadera distribución del poder. En países de Estados fuertes y sociedades débiles, la descentralización es impulsada desde el Estado y no significa distribuciones del poder. Analizamos los casos de Bolivia y Uruguay, representativos de la regionalización latinoamericana, y aspectos de la teoría de la gobernanza. Bolivia país andino, de modernización tardía, sociedad fuerte y un Estado débil, hoy gobernado por una izquierda refundacionista. Los cambios sociales nunca se dieron sin violencia, y en la mayoría de ellos la tensión centralización-descentralización estuvo presente en referencia al control de recursos. Uruguay país del Cono Sur, de modernización temprana, de Estado fuerte y sociedad civil débil, donde los cambios sociales no se dieron muy apartados de lo electoral, y la tensión centralización-descentralización nunca fue relevante. Hoy es gobernado por una izquierda continuista.*

*En Bolivia la descentralización política fue parte álgida en la aprobación de la nueva Constitución. La nueva Constitución no puede entenderse apartada de la cuestión indígena, abolió los cantones y creó las autonomías indígenas, cuya expresión más extrema es la auto-administración de justicia. En Uruguay la descentralización política se inscribe en la misma Constitución, no alteró el esquema jurisdiccional, lo novedoso es la creación de Municipios que sustituyen gradualmente las Juntas Locales, y la principal diferencia con aquellas es el carácter electivo de las autoridades, pero igual que aquellas no trasciende el carácter de descentralización administrativa.*

## **PALABRAS CLAVES**

*América Latina-izquierdas-gobernanza-descentralización-voluntad política - capital social-*

## **ABSTRACT**

*This paper analyzes the decentralization policy in Latin America, in a context of rise of left to national governments and implementing a new development model. This model seeks a decisive state in the economic and social; an active partnership regarding potential and rights; and a reciprocal rooting between them. Political decentralization is key to the new model. To analyze the extent of political decentralization we use the paradigm of governance, which emphasizes state-society cooperation to achieve greater social welfare change, and decentralization is necessary for mutual rooting.*

*Our hypothesis is that in countries with weak states and strong partnerships, decentralization is driven by civil society and means real distribution of power. In countries with weak states and strong societies, decentralization is driven from the state and does not mean distributions of power. We analyzed the cases of Bolivia and Uruguay, representing Latin American regionalization, and aspects of the theory of governance. Bolivia Andean country, late modernization, strong society and a weak state, now ruled by a refundacionista left. Social changes never occurred without violence, and most of them stress centralization and decentralization was present in reference to the control of resources. Uruguay Southern Cone country, early modernization, strong state and weak civil society, where social changes are not far removed from the election took place, and the tension centralization and decentralization was never relevant. Today is ruled by a left continuity.*

*In Bolivia decentralization policy was algid part in the adoption of the new Constitution. The new Constitution can´t be understood apart from the indigenous question, he abolished the cantons and created indigenous autonomies, whose ultimate expression is the self-administration of justice. In Uruguay political decentralization is part of the Constitution, did not alter the national scheme, the novelty is the creation of municipalities which gradually replaced the local boards, and the main difference with those is the elective nature of the authorities, but like those does not transcend the character of administrative decentralization.*

## **KEY WORDS**

*Left - governance- political will- social capital - decentralization*

## INDICE

### Capítulo 1. Introducción.

|  |   |
|--|---|
| 1.1 Tema y problema de investigación.....                | 1 |
| 1.2 Objetivos de la investigación.....                   | 2 |
| 1.3 Hipótesis.....                                       | 3 |
| 1.4 Metodología de investigación y plan de análisis..... | 3 |
| 1.5 Estructura del trabajo.....                          | 4 |

### Capítulo 2. Estado del arte.

|  |   |
|--|---|
| La descentralización en América Latina: estado del arte..... | 5 |
|--|---|

### Capítulo 3. Marco Teórico.

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Precisión del concepto descentralización político-territorial.....                | 8  |
| 3.2. Teoría sustantiva: la descentralización en la teoría de la gobernanza.....        | 9  |
| 3.2.1. Las repúblicas oligárquicas-exportadoras.....                                   | 9  |
| 3.2.2. Las repúblicas populistas-industriales.....                                     | 11 |
| 3.2.3. Las repúblicas neoliberales-conservadoras.....                                  | 13 |
| 3.2.4. Nueva izquierda y gobernanza en América Latina. Vinculaciones conceptuales..... | 15 |
| 3.2.4.1 Gobernanza y nueva izquierda.....  | 18 |
| 3.2.5 Dos nuevas izquierdas y dos Estados en América Latina.....                       | 20 |

### Capítulo 4. Bolivia: del Tahuantinsuyo a la refundación del Estado. Una historia de sociedad fuerte y Estado débil.

|   |    |
|---|----|
| 4.1 El modelo <i>oligárquico</i> (1825-1952).....   | 23 |
| 4.2 El modelo <i>nacional-revolucionario</i> (1952-1980). Intento de consolidación del Estado-nación..... | 28 |
| 4.3 Neoliberalismo, democracia pactada, y los movimientos sociales.....                                   | 35 |
| 4.4 Gobiernos del MAS: nuevo modelo de desarrollo y afirmación étnica.....                                | 40 |
| 4.4.1 El modelo de desarrollo productivo con inclusión social en Bolivia.....                             | 41 |
| 4.4.2 El MAS. Una izquierda refundacionista nacida en la sociedad.....                                    | 43 |
| 4.4.3 Asamblea Constituyente: demanda indígena y mayoría indígena.....                                    | 46 |
| 4.4.4 Descentralización y autonomías en la nueva legislación de Bolivia.....                              | 51 |
| 4.4.5 Justicia Indígena (JIOC): máxima expresión de la autodeterminación indígena.....                    | 58 |

### Capítulo 5. Uruguay: de la colonia débil y tardía a la izquierda reformista. Una historia Estado fuerte y sociedad civil territorialmente débil.

|   |    |
|---|----|
| 5.1 De la colonia a la independencia (1680-1828).....                                 | 61 |
| 5.2 El Uruguay <i>pastoril</i> y <i>caudillesco</i> (1830-1870).....                  | 62 |
| 5.3 Modernización <i>rural oligárquica</i> (1876-1900).....                           | 64 |
| 5.4 Modernización <i>urbana democratizante</i> en Uruguay (1903-1930).....            | 67 |
| 5.5 De la crisis a la restauración. Nacimiento del proyecto cepalino (1930-1945)..... | 70 |
| 5.6 Neo-batllismo. La sociedad hiperintegrada (1947-1955).....                        | 72 |
| 5.7 Crisis de la sociedad hiperintegrada. (1956-1985).....                            | 73 |
| 5.8 Democracia, neoliberalismo y asenso del progresismo Uruguay (1985-2005).....      | 78 |
| 5.8.1 Tripartidismo, progresismo y descentralización conservadora.....                | 79 |
| 5.8.2 Debacle neoliberal y ascenso del progresismo (1999-2004).....                   | 82 |
| 5.8.3 Progresismo y nuevo modelo de desarrollo. Descentralización: sí pero no.....    | 83 |

### Capítulo 6. Conclusiones.....

### Capítulo 7. Referencias bibliográficas.....

|    |    |
|----|----|
| 94 | 98 |
|----|----|

## 1. Introducción.

### 1.1. Tema y problema de investigación

América Latina vive una inédita ola de gobiernos de izquierda, los cuales intentan desplegar un nuevo modelo de desarrollo, el modelo *productivo con inclusión social* (García y Peirano, 2011). Dicho modelo se caracteriza por pretensiones de redistribución material y defensa de los derechos ciudadanos (Moreira *et.al*, 2008). Del Estado apuesta a un rol determinante para el desarrollo, regulador de los desequilibrios sociales, para lo que pretende que sea ágil e inteligente, con virtudes del esquema *weberiano* (institucionalidad) y del esquema *gerencial* (resultados); de la sociedad, espera que sea activa respecto a sus potencialidades, posibilidades y derechos; y del relacionamiento entre ambos, pretende que se desarrolle un *enraizamiento recíproco* (Abal Medina, 2010; García y Noretto, 2006).

Este esquema se conoce como *gobernanza*, y es adoptado por la *nueva izquierda* en su defensa simultánea del Estado y de la sociedad civil (Veneziano, 2005; Borón, 2008). Para que el Estado se adapte a intereses y potencialidades de la sociedad, y para que la sociedad se apodere del Estado y se involucre en su gestión, la descentralización es clave. Los objetivos de *crecimiento*, *equidad*, *reconocimiento* del nuevo modelo, no lo hacen ajeno a la *tensión* centralización-descentralización, ni indiferente ante distintos *propósitos* de la descentralización. La equidad exige una regulación sobre distintas desigualdades, incluidas las desigualdades territoriales, siguiéndole eventualmente una descentralización guiada por el principio de *solidaridad*, mientras el reconocimiento exige autodeterminación y la descentralización seguirá el principio de *flexibilidad*, el cual apunta a garantizar la heterogeneidad (Magri, 2001). Esto afirma que los procesos de descentralización son producto de un contexto histórico, de marcos ideológicos, y de una correlación de fuerzas entre actores que los promueven y actores que se les oponen.

Desde esta perspectiva, nuestro tema de investigación es la *descentralización política-territorial* en América Latina en este nuevo modelo de desarrollo impulsado por las nuevas izquierdas. Son procesos de descentralización de distintos ritmos y alcances, impulsados por distintos actores y con distintos principios. Esta variedad nos llevan a plantearnos la necesidad de conocer de qué dependen esas distintas intensidades.

Presentamos un análisis que responsabiliza los aspectos estructurales de cada universo societal en referencia a cómo estos pautan los procesos descentralizadores. Para dar una respuesta parcial al problema planteado, seleccionamos los casos de Bolivia y Uruguay, y la pregunta central de la investigación es: *¿En qué medida el tipo Estado, el tipo de sociedad y la relación Estado-sociedad bajo gobiernos de izquierda y de un nuevo modelo de desarrollo, influyen en los procesos de descentralización en Bolivia y Uruguay?*.

Hemos seleccionado los procesos de descentralización de Bolivia y Uruguay, iniciados en las primeras presidencias de Morales y Vázquez respectivamente. Esta selección responde a que son dos países pertenecientes a regiones latinoamericanas y matrices societales distintas, y que contemplan aspectos de la gobernanza. Bolivia, país de la *región andina* es un caso de Estado débil, históricamente incapaz de cohesionar material y simbólicamente la población; partidos mínimamente institucionalizados (Mainwering y Scully, 1995); y una sociedad civil fuerte en las élites económicas regionales y movimientos sociales, principalmente el *indígena* (García Linera, 2005). Con el gobierno del Movimiento Al Socialismo, Bolivia es conducida por una *izquierda refundacionista*. Uruguay, país del *Cono Sur*, la región más modernizada de América Latina. Un caso de Estado fuerte y sociedad civil débil en lo territorial. País pequeño, poblado por inmigraciones europeas y casi nula población originaria (Caetano y Rilla, 1994); temprana instalación del Estado benefactor; sociedad civil construida sectorialmente desde el Estado y movilizadora desde un sistema de partidos altamente institucionalizado (Caetano *et.al*, 1988; Mainwering y Scully, 1995). Con el gobierno del Frente Amplio, Uruguay es conducido por una *izquierda continuista*.

## **1.2 Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general:**

*Conocer cómo influye la tipo de sociedad, de Estado, y la relación entre ambos, en los actuales procesos descentralizadores de Bolivia y Uruguay.*

### **Objetivos específicos:**

- *Conocer el tipo de sociedad, Estado, y relación entre ambos, en los países elegidos.*
- *Conocer el lugar que ocupó la descentralización en las prioridades de los gobiernos*
- *Conocer la relación gobiernos y actores sociales que demandan descentralización.*

- Conocer los fines que persiguen los respectivos procesos descentralizadores.

### **1.3. Hipótesis de investigación:**

**1.3.1)** En países latinoamericanos de Estados débiles y sociedades civiles fuertes, los procesos de descentralización son impulsados y apropiados por actores de la sociedad civil, tienden a ser más profundos, significando distribuciones del poder político.

Caso seleccionado: *Bolivia*.

**1.3.2)** En países latinoamericanos de Estados fuertes y sociedades civiles débiles, los procesos de descentralización son impulsados desde el Estado y tienden a ser débiles y controlados, y no necesariamente significan distribución del poder político.

Caso seleccionado: *Uruguay*.

**1.3.3)** Esperamos observar un proceso de descentralización más profundo en Bolivia que en Uruguay, al existir en el primero mayor demanda y capacidad de apropiación del proceso por parte de la sociedad civil, mientras en el segundo no existe una sociedad civil fuerte en lo territorial que demande más descentralización, por ende el proceso es iniciado y controlado por el Estado.

### **1.4 Metodología de investigación y plan de análisis.**

Utilizamos un diseño de investigación *deductivo-explicativo*, buscamos describir y explicar fenómenos particulares desde postulados generales, o sea desde lo abstracto a lo concreto. Analizamos los actuales procesos de descentralización político-territorial de Bolivia y Uruguay desde el paradigma de la gobernanza y desde la sociología sobre América Latina. La selección de Bolivia y Uruguay, responde a dos criterios metodológicos: a) contemplan aspectos constitutivos del paradigma de la gobernanza en cuanto a tipos de Estado y de sociedad; b) responden a la regionalización convencional de América Latina.

Específicamente analizamos los procesos políticos y su producto final que son las sanciones jurídicas que formalizan las nuevas situaciones de la descentralización político-territorial, y como estos productos finales dan cuenta de aspectos histórico-estructurales (tipo de Estado, de sociedad y de relación entre ambos). El análisis se dirige sobre *dos dimensiones* del objeto de estudio: a) influencia del tipo de izquierda, donde utilizamos principalmente la categoría de izquierdas refundadoras y continuistas (Pereira da Silva, 2011), desde una perspectiva latinoamericana comparada y también como producto de factores estructurales en una nueva coyuntura; b) articulación Estado-

sociedad, donde enfatizamos en el tipo de relación entre grupos que demandan descentralización y el gobierno, utilizando las categorías de *lógicas de representación* (Panizza, 2009) y *relación gobiernos-movimientos sociales* (Mirza, 2006)

Como técnica de investigación utilizamos el *análisis documental*, específicamente: Programas de gobiernos del MAS de Bolivia (2006-2012) y del FA de Uruguay (2005-2010); y dispositivos jurídicos de los procesos descentralizadores de ambos países.

### **1.5. Estructura del trabajo.**

El trabajo se constituye de 5 apartados.

El *primero* refiere al estado del arte de la descentralización, donde señalamos el aporte que puede ofrecer nuestra investigación en ese desarrollo. El *segundo* refiere al marco teórico desde el cual interpretamos estos procesos de descentralización político-territorial. El énfasis allí está puesto en la teoría de la *gobernanza* en tanto paradigma alternativo a la crisis del paradigma estado-céntrico y del paradigma socio-céntrico. El *tercero* refiere exclusivamente al proceso de Bolivia, donde nos esforzamos por demostrar la existencia histórica de una sociedad civil fuerte principalmente en elites económicas regionales y el movimiento indígena, y un Estado débil, poco autónomo e incapaz de cohesionar simbólicamente y materialmente a la población. Este dato estructural ha provocado una modernización tardía o incompleta, y una historia donde ningún cambio social se dio sin violencia. El *cuarto* refiere a Uruguay, donde el esfuerzo está puesto en demostrar la existencia de un Estado fuerte e inclusivo, y una sociedad construida desde el Estado, sin notorios clivajes de clase, etnia o territorio, y muy débil desde lo territorial. Por *último* el apartado referido a las conclusiones, donde exponemos los principales hallazgos y principales limitaciones de la investigación, y proponemos algunas líneas a continuar investigando.

## 2. La descentralización en América Latina: estado del arte.

La descentralización en América Latina se comenzó a investigar con la crisis del modelo industrial-desarrollista y la posterior recuperación democrática. Los estudios se orientaron a concebirla como parte de las reformas de Estado desde una óptica *economicista*, o como aporte para consolidar las nuevas democracias continentales desde una óptica *política* (Finot, 2001). La **aproximación económica** nace de la diferencia entre la dimensión pública y privada en el suministro de servicios. Samuelson (1954) sostenía que mientras los servicios públicos se orientan a preferencias agregadas ignorando las individuales, los servicios privados sí pueden hacerlo. Tiebout (1954) vio en la descentralización una forma de provisión pública que por cercanía podría adaptarse a intereses y necesidades particulares, e incentivaría así la población a no evadir impuestos ya que recibe lo que necesita. Ostrom y Warren (1961), plantearon que cuando la provisión de servicios públicos se emite territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada, sería más eficiente porque los usuarios se distribuyen los costos entre sí y habría mayor correspondencia con las preferencias ciudadanas. Heymann (1988) utilizando el modelo económico principal-agente, concluyó que los gobiernos deberían entregar márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos. Un Estado descentralizado, donde los gobiernos locales realizan tareas en calidad de agentes del gobierno central, permitiría la eficiencia dado que conocen la realidad local, sus preferencias y potencialidades.

La aproximación económica más relevante vincula descentralización y *desarrollo económico local*. Esta aproximación se sostiene en el neo-institucionalismo, según el cual el desarrollo depende de actores y reglas de juego. Los jugadores ante reglas claras actúan de forma cooperativa y el desarrollo local se produce desde la cooperación entre organizaciones. Putnam (1993), analizó la descentralización en Italia y demostró que en las regiones que más habían progresado había una tradición de cooperación horizontal entre asociaciones. La conclusión general es que estados y mercados pueden ser más eficientes donde hay tradición de asociación. Respecto al desarrollo económico local en América Latina, Albuquerque (2004) sostiene que la crisis estructural del modelo desarrollista ha deteriorado territorios y que las medidas de solución desde los gobiernos centrales han resultado ineficaces al no incorporar rasgos de los sistemas productivos locales. Propone una serie de elementos y acciones. De los elementos se destacan:

movilización y participación de actores locales, actitud proactiva del gobierno local, cooperación público-privada, elaboración de una estrategia territorial, fomento de microempresas e institucionalidad para el desarrollo local. Las acciones que recomienda son: servicios a microempresas (información sobre tecnologías y mercados, capacitación técnica, cooperación entre empresas, controles de calidad, asesoramiento financiero, etc.), desarrollo local y desarrollo municipal (los límites jurisdiccionales casi nunca coinciden con los límites productivos por tanto la complementariedad institucional es clave), no sólo apuntar al desarrollo endógeno (buscar mutuo beneficio entre empresas globales y locales), acceso al crédito para las microempresas, vincular universidades y centros de investigación con sistemas productivos locales, dotar de infraestructura, etc).

Desde la **aproximación política**, la descentralización se ha planteado como fundamental en los procesos de democratización de “tercera ola”. Palma (1983) analiza cómo en América Latina los estados nacionales se conformaron desde un centro sin contrapeso (unificación-hegemonía), y por tanto la descentralización permite ampliar las oportunidades de participación ciudadana mediante elección de autoridades y democracia participativa. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara, sería asegurar junto con las competencias transferidas, un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización. Para Borja (1987), la centralización se tornó conservadora desde el punto de vista político ya que condujo a una tecno-burocracia funcional a las oligarquías generando la *expropiación política* de clases populares. La descentralización sería una opción progresista, sinónimo de incorporación de los sectores excluidos a la representación, la participación, y el control popular. Señala que la descentralización debería partir del reconocimiento jurídico de colectividades territoriales y transferirles competencias y recursos, bajo el principio *toquevilliano* de que todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior. En esta línea, Nickson (1992) sostiene que la descentralización, específicamente la municipalización, resurgen en América Latina como sinónimo de democratización al permitir romper una tradición centralista y favorecer las organizaciones sociales y comunitarias de base.

Jordana (2001) problematizó la descentralización en América Latina desde las relaciones intergubernamentales o gobierno multinivel que aquella implica. Bajo la idea de que tanto la centralización como la descentralización in extremis son viciosas, el autor sostiene que mediante relaciones intergubernamentales de gobierno multinivel se pueden reducir vicios como potenciar las fortalezas de cada una. Para el autor no existe una receta, sino que cada país tiene que realizar ajustes particulares, en función de sus aprendizajes, para encontrar equilibrios entre los mejores resultados en términos de eficacia, eficiencia y equidad de sus políticas públicas, y aumentar la responsabilidad y frente a sus ciudadanos, en todos los niveles en que éste se estructura territorialmente. En esta línea, Falleti (2005) realiza un análisis de las relaciones multinivel. Sostiene que el contenido de las políticas de descentralización y su interacción con los sistemas políticos y económicos están determinados por el tipo de Estado que buscan a reformar, desde objetivos políticos y económico generales. Sostiene que los gobiernos nacionales prefieran en primer lugar la descentralización administrativa, luego la descentralización fiscal y por último la descentralización política, ya que buscan desprenderse de gastos y responsabilidades pero no de poder. Los gobiernos sub-nacionales priorizan la descentralización política para elegir autoridades y controlar recursos, en segundo lugar la descentralización fiscal para obtener y gestionar recursos externos, y tercero la descentralización administrativa.

Con esta investigación, proponemos sumar exclusivamente al estudio de la descentralización política-territorial en América Latina. Consideramos que lo valiosos de nuestro aporte es la utilización de una fusión teórica donde el paradigma de la gobernanza y la regionalización convencional que se ha realizado de la sociedad latinoamericana, producen un marco desde donde interpretar la descentralización como variable dependiente de lo institucional y social, y la histórica relación entre ambos. Desde lo contextual, nuestro análisis contempla la triada sociedad, Estado, y relación entre ambas, dentro de un nuevo modelo de desarrollo implementado con matices distintos según el tipo de izquierdas en los gobiernos del continente. Consideramos que es de relevancia comprender los procesos de descentralización que las izquierdas gobernantes en América Latina vienen desarrollando, en tanto tratan de procesos tendientes a acercar el Estado a la ciudadanía o empoderar la sociedad, como políticas o reformas de Estado nacidas en un contexto de profundización democrática. Conocer estos procesos, colaborará con la calidad de nuestras democracias.

### 3. Marco teórico.

#### 3.1. Precisión del concepto de descentralización *político-territorial*

Veneziano (2009) entiende la descentralización como proceso mediante el cual se transfieren facultades de un órgano central a uno periférico, siendo directamente proporcional a la facultad transferida e inversamente proporcional al control central. Falleti (2005), entiende que la descentralización es un proceso de reforma de Estado compuesto por políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos, y/o autoridad de mayores a menores niveles de gobierno. Así, existen varios estadios de la descentralización.

La *desconcentración* es la relación del centro y un órgano subordinado sin personería jurídica, a través de una transferencia limitada y controlada de poder dentro de un sector institucional. La *descentralización administrativa* es una tutela entre el centro y la periferia. Se transfieren poderes de gestión pero no se rompe el vínculo jerárquico. El órgano descentralizado actúa con poder propio y autonomía funcional para la decisión, el descenso del control jerárquico es acompañado por cierta individualidad financiera, pero no tiene patrimonio propio (Veneziano, 2009). Comprende aquellas políticas que transfieren la administración y prestación de servicios a los gobiernos sub-nacionales. Si los ingresos son transferidos desde el centro para cubrir costos de la prestación de esos servicios, hablamos de una *descentralización administrativa financiada*, y si no, es una *descentralización administrativa no financiada* (Falleti, 2005). La *descentralización fiscal* refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos fiscales de los gobiernos sub-nacionales y puede asumir diferentes formas: aumento de las transferencias desde el gobierno central, creación de nuevos impuestos territoriales, o delegación de la autoridad fiscal.

La *descentralización autonómica* es una transferencia de poder de un órgano central a uno descentralizado que tiene personería jurídica propia, patrimonio propio, autonomía funcional, y el contralor es mínimo. Refiere a autodeterminación, a la capacidad de un sistema de transformar su realidad y su entorno desde criterios propios (Luhman, 1993). Se asocia a la idea de *electividad*, a la posibilidad de producir sus autoridades con legitimidad popular en el ámbito descentralizado. La *descentralización política* nace así referida al libre ejercicio del poder de decisión del órgano descentralizado, y que este tenga la misma fuente de legitimidad que el órgano centralizado (Veneziano, 2009).

Incluye el conjunto reformas electorales destinadas a abrir espacios de representación política de lo sub-nacional, para delegar autoridad política o electoral (Falleti, 2005).

En base a lo expuesto, podemos tomar la definición de *descentralización política-territorial* de Finot (2001), que sintetiza muy bien las apreciaciones anteriores. El autor entiende la descentralización política -territorial como una redistribución de los recursos de autoridad sobre todo un territorio nacional y el cual es un elemento constitutivo de los estados-nacionales modernos. Es un proceso de traspaso de poder decisional a órganos electivos cuyo ámbito de acción jurisdiccional está constituido por un territorio. Implica que los órganos estatales descentralizados tendrán responsabilidad para decidir acciones desde su orientación ideológica y política, por la cual la ciudadanía entendió otorgarles el cargo de autoridad (Magri, 2010).

### **3.2. Teoría sustantiva: la descentralización en la teoría de la gobernanza.**

Centralización y descentralización no dicen nada como *tipos ideales*, sino que tienen sentido en proyectos sociales e ideológicos concretos (Ternavieso, 1989). Veneziano (1999) sostiene que centralización y descentralización son formas que asume un Estado para llevar adelante sus funciones. Para Oszlak y Serafinoff (2011), son formas en cómo se sostienen los pactos fundamentales de toda sociedad: pacto de gobernabilidad (reglas del juego político), pacto funcional (distribución social del trabajo) y pacto redistributivo (quien genera riqueza, como se distribuye, quien asume los costos del desarrollo). En el caso de la centralización, el Estado desde un centro asigna y controla los elementos para esos pactos, y en el caso de la descentralización los niveles sub-nacionales y en extremo la sociedad civil, asignan y distribuyen los elementos para esos pactos. Realizaremos un recorrido histórico sobre modelos de desarrollo en América Latina y como se ha dado en ellos la antinomia centralización-descentralización.

#### **3.2.1. Las repúblicas oligárquicas-exportadoras.**

En los inicios de la conquista europea el ideal de lo local se expresaba en los *cabildos*, como ámbitos de autogobierno de los primeros conquistadores, pero rápidamente minimizados por la centralización de las metrópolis. Con la crisis de independencia, los cabildos retomaron importancia como canales para la expresión de demandas por independencia, a tal punto que los *cabildos abiertos* tienen actualmente relevancia simbólica (Nickson, 1993). Las nuevas repúblicas no alteraron la centralización colonial

e inclusive desplegaron sistemas políticos y administrativos centralizados en las principales ciudades o capitales nacionales (Nickson, 1993).

La discusión centralización-descentralización comenzaría luego de logradas las independencias, entre conservadores y liberales. La discusión se encontraba entre el modelo **moderno contractualista** y el modelo **clásico aristotélico** (Ternavieso, 1989). El primero tenía una visión del Estado como racionalizador de la sociedad, separado tajantemente de aquella, y eliminando todo poder irracional en nombre de la unidad. El origen del Estado se encuentra en un *pacto* entre individuos libres e iguales, no es un origen natural sino artificial, racional y legal. El Estado es único y unitario o no es, y cualquier otra forma de asociación carece de valor como ordenamiento jurídico (Ternavieso, 1989). Para el segundo, el Estado tiene un origen socio-histórico en la *polis* hasta complejizarse en Estado. El Estado significa la desembocadura natural de la asociación de familias, aldeas y ciudades. Se entendía natural y necesaria la descentralización, ya que el origen del Estado y de la política estaría en la aldea (Ternavieso, 1989). Esta corriente fue retomada con el pensamiento de Tocqueville, para quien la forma *casi natural* en que los hombres constituyen el poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan, se asocian y deciden sobre lo que es necesario y útil atender, lo que cada uno debe aportar, y quienes serán responsables de hacer cumplir los mandatos (Finot, 2001).

La primera corriente se impuso, y en la conformación institucional de los nuevos estados nacionales latinoamericanos, la descentralización y lo municipal ocuparían un lugar marginal y subordinado hasta fines del siglo XX (Ternavieso, 1989). El diseño institucional respondería a los intereses de los sectores dominantes que introducían a América Latina en el capitalismo moderno, con un rol *primario exportador* que se extendió hasta la década del '30 del siglo XX. Se basaba en una división internacional del trabajo desde las ventajas comparativas, en el cual América Latina asumió un rol de suministro de materia prima y alimentación para la industrialización de las economías centrales (Bulmer Thomas, 1989). Las principales unidades económicas de aquel modelo eran la *estancia o grandes superficies de plantación* en los países agro-exportadores, y los *yacimientos mineros* en países minero-exportadores (Garretón, 2004). Para ello se necesitaba en América Latina una impetuosa modernización: sistemas jurídicos efectivos, protección a la propiedad privada, monopolio de la fuerza física y aparatos de disciplinamiento (Kaplan, 2001).

El modelo se implementó vía autoritaria en términos de Barrington Moore (2002), sostenida por alianza entre burguesías nacionales rurales y urbanas. Los nuevos diseños institucionales respondían a intereses familiares solapados como nacionales: ciudadanía civil universal, ciudadanía política restringida, y Estados relativamente mínimos (Anderson, 1993). La idea era garantizar las libertades económicas y civiles y contar con mano de obra necesaria para el nuevo sistema de acumulación (Halperin Donghi, 2005). La autonomía del Estado sería casi inexistente (Kaplan, 2001).

El paradigma inspirador era la modernización. La idea era transitar desde una sociedad bárbara, caudillista, rural, y confesional, hacia una sociedad civilizada, democrática, educada, y laica, como lo había hecho Europa. El auge exportador facilitó la construcción de sistemas educativos, profesionalización de ejércitos, e infraestructura ferroviaria y portuaria. La sociedad se concebía como en construcción, principalmente desde las identidades colectivas. El principio legitimador era la *nación*, la necesidad de construir un “*nosotros*” para la cohesión moral, y plasmar así una visión homogénea de los estados nacionales como nuevas escalas económicas (Franco, 1996). La relación entre Estado y sociedad era de divorcio. El Estado no excedía sus funciones primarias (juez y gendarme), salvo excepciones, y la sociedad se hacía responsable de satisfacer sus necesidades a través del mercado u organizaciones filantrópicas (Franco, 1996).

Respecto a la tensión centralización-descentralización, la modernización implicó centralización, dado que el crecimiento requería de un orden en todo el territorio de los estados nacionales (Kaplan, 2001). La continuidad de la tradición centralista provocaría el *dedazo* de lo nacional en las autoridades regionales y locales, y los gobiernos subnacionales carecerían de recurso para ejecutar funciones asignadas (Nickson, 1993)

### **3.2.2. Las repúblicas populistas-industriales**

Con la crisis mundial en la tercera década del siglo XX, caería el liberalismo económico y político (Hobsbawm, 1998). En lo económico nacería el *keynesianismo* que le daría al Estado protagonismo económico como planificador y empresario, y en lo social como benefactor (Muñoz del Bustillo, 2002). En lo político, aquella crisis supuso la primer contra-ola democrática con el advenimiento de los fascismos en Europa y ensayos similares fuera de aquella (Huntington, 1995). Sería el nacimiento del Estado Keynesiano de Bienestar (EKB).

El paradigma dominante seguía siendo la *modernización*, concebida como economicismo más homogeneidad. Se seguía creyendo en el pasaje de una sociedad rural y tradicional, a una sociedad industrial, urbana, de bienestar y consumo. Los temas priorizados eran la industrialización para el crecimiento económico y la inclusión social (Rostow, 1967). El modelo tenía *optimismo* en el Estado como actor central del cambio social estructural (Veneziano, 2009): universalización de servicios de bienestar social, industrialización, tecnificación agraria, urbanización (Evans, 1996). El supuesto era que el *Estado sabe*, sólo cabía aceptar o no su prestación, cuando no fuese obligatoria (Franco, 1996). La toma de decisiones era exclusividad de gobernantes y técnicos, y su implementación caía en cascada hacia instancias periféricas (Arocena, 1995). La forma de gobernar era jerárquica, en la que gobernantes y funcionarios ejercían poder mientras la sociedad asumía un rol pasivo (Mayntz, 2001). La participación ciudadana era remitida a lo electoral y al mundo del trabajo-producción, funcional al modelo económico con la minimización de disidencias (Schmitter, 1979).

La descentralización y lo local seguían siendo *débiles*. Las actividades económicas y redistributivas debían estar centralizadas para asegurar el equilibrio oferta-demanda y no incentivar fugas de capital hacia zonas de mayores beneficios y menor presión tributaria (Boisier, 1990). La centralización sometía a los gobiernos sub-nacionales a un control sobre competencias y recursos, y aquellos solo tenían funciones *residuales* o *subsidiarias*. Eran vistos como ruptura de la evolución positiva y de racionalidad uniformizante (Moreira y Veneziano, 1995), además de no contar con la “capacidad técnica” del nivel nacional (Arocena, 1995). Dejar en los ámbitos periféricos el desempeño de cada región, significaba reproducir una variación regional en los estándares de servicios (Franco, 1995; Veneziano, 2009).

En América Latina, este paradigma se conoció como *desarrollismo* (1930-1980), y el modelo de desarrollo fue el *Industrialización por Sustitución de Importaciones* (ISI) de *crecimiento hacia adentro*, debido a que el motor del crecimiento era la industria nacional orientada al mercado interno. Se creía en el *pasaje* sin rupturas desde el subdesarrollo al desarrollo. El rol del Estado era central, como dirigista, proteccionista y empresario, y con políticas de bienestar social inspiradas en los *welfare-states* europeos. La industrialización generaba riqueza que debía ser distribuida por el propio gobierno (Garretón, 2004). La política era central y la matriz política dominante fue la *nacional-popular*. La acción colectiva tomó forma de movilizaciones de masas.

El *régimen político* predominante fue de “*estado de compromiso*” donde se resalta la democratización limitada bajo la categoría de “populismo”. En lo *ideológico* se exaltó el sentimiento de nación por encima del de clase, región, o cultura. La defensa de la industria nacional era la máxima expresión (Garretón, 2004). La democratización se relacionaba a la modernización entendida como industrialización, acceso a servicios públicos, y acceso a bienes materiales y simbólicos del desarrollo (Garretón, 2004).

Respecto a la antinomia *centralización-descentralización*, se acentuó el centralismo de las repúblicas oligárquicas del siglo XIX, consolidando la visión nacional por encima de las regionales o locales (Finot, 2001) y continuando el desdén hacia lo sub-nacional (Moreira y Veneziano, 1995). Eso se expresó con la generación de *planes regionales centralizados*, para cuya implementación se desarrollaron estructuras paraestatales que prestaban los servicios y evitaban las decrepitas estructuras sub-nacionales, lo que era coherente con la filosofía corporativa de los populismos y de tecnócratas de la planificación centralizada, (Nickson, 1993).

En síntesis, se profundizó la matriz centralista y sectorial que se había consolidado en la región y que respondía a varios factores: indivisibilidad en las decisiones económicas para la construcción de los capitalismo regionales, y debilidad de estructuras institucionales locales (Franco, 1995, Arocena, 1995).

### **3.2.3. Las repúblicas neoliberales-conservadoras.**

El modelo estado-céntrico entraría en crisis en las décadas de los `70 y `80, y el optimismo pasaría al mercado, cuyos principios conformarían la nueva ideología dominante (Mayntz, 2001). Capitalismo (acumulación) y democracia (distribución) serían incompatibles (Habermas, 1999), y en Latinoamérica, dicha incompatibilidad fue más traumática porque durante el desarrollismo los Estados fueron cautivos de actores sociales, que ante un nuevo escenario no generaron proyectos autónomos (Bodemer, 1993). Los grupos vieron menguados sus beneficios y recurrieron a presiones, deteriorando la convivencia democrática y generando la segunda contraola democrática (Huntington, 1995), fundante del neoliberalismo (O’ Donell, 1973).

Luego se daría la doble transición en el continente: del modelo desarrollista al neoliberal y del autoritarismo a la democracia (Linz y Stepan, 1996). En lo económico el fundamento ideológico vendría desde el *Consenso de Washington* y se compuso de:

la *privatización* para liberar a gobiernos centrales de los déficits presupuestarios y controlar la inflación; *desregulación* de mercados para hacer competentes las economías nacionales y fomentar la inversión como dinamo económico; *desburocratización* para hacer más eficiente el aparato público y mejorar los rendimientos impositivos destinados a créditos empresariales. La lectura económica sería inversa a lo anterior, se orientaría a la oferta agregada. Al reducir los costos en simultáneo con la apertura comercial, se fomentaría la inversión privada, la reactivación productiva y la generación de empleo (Garretón, 2004). Ello sería compartido por conservadores que pretendían reordenar las relaciones sociales en las agendas gubernamentales (Bodemer, 1993).

La antinomia centralización-descentralización no estuvo ausente en esa tensión economía-democracia. La descentralización tuvo un consenso inicial ya que convivían imperativos de modernización económica y consolidación democrática, pero los objetivos serían distintos (De Mattos, 1990; Coraggio, 1990). Para la democracia, la descentralización significaba participación ciudadana y popular interrumpidas por las dictaduras. Dicha corriente que la llamamos *participativa-localista*, y consideraba que la descentralización favorecería la lucha popular mediante el involucramiento de los colectivos en la conducción y control de lo público (Coraggio, 1990). Veía la descentralización como autodeterminación, rememorando las máximas comunitaristas y asociativistas de Tocqueville (Arocena, 1995). Esta corriente, inspiró a gobiernos subnacionales de nueva izquierda, que bajo la pretensión de reinventar el socialismo desarrollaron reformas democrátizantes (Goldfrank y Srank, 2009; Goldfrank, 2006).

Para la economía, la descentralización significaba desligar a los gobiernos nacionales de los compromisos sociales (Boisier, 1990; Coraggio, 1990). Esta corriente que llamamos *neoliberal*, se caracterizó por la delegación de las funciones centrales a niveles sub-nacionales pero no descentralizando el poder político. La descentralización era concebida como medio para que la sociedad y el mercado asumieran la gestión de servicios sin contrapartidas del Estado central (Coraggio, 1990).

La segunda corriente predominó, y la descentralización fue más funcional a la acumulación que a la democratización (De Mattos, 1990; Magri, 1998).

El neoliberalismo comenzó a ser evaluado sobre fines de la década del '90 e inicios del siglo XXI. En Latinoamérica fue una evaluación negativa, dado que produjo desindustrialización, desempleo sistemático, desigualdad, pobreza, endeudamiento,

extranjerización, estallidos sociales, y crisis democráticas (Martínez y Soto, 2012). La descentralización también fue evaluada negativamente. Fue señalada como “*trampa descentralizadora*” debido a que se responsabilizaba a los gobiernos sub-nacionales sin contrapartida económica, lo que permitía desperdiciar el Estado para darle mayor acción al capital transnacional (Veneziano, 2009). La descentralización así, funcionó como forma de privatización y reprodujo la desigualdad social y territorial, dado que la imposibilidad de los niveles sub-nacionales de solventar nuevas competencias exigió la privatización (Veneziano, 2009). Por otro lado, ante un retiro del Estado central y sin contrapartidas económicas, los municipios debieron desplegar estrategias para captar recursos, dándose el “*hobbesianismo municipal*”, opuesto a la visión y solidaridad nacional (Melo, 1997). También ha sido mal evaluada en relación al desarrollo local. La globalización destruyó tejidos productivos nacionales y locales, y llevó a situaciones fiscales negativas, por lo que las capacidades económicas y humanas un desarrollo local fueron mínimas (García Delgado y Casalis, 2006)

#### **3.2.4. Nueva izquierda y gobernanza en América Latina. Vinculaciones conceptuales entre el nuevo modelo de desarrollo y el paradigma alternativo.**

De las crisis del modelo estado-céntrico y del modelo socio-céntrico nacería el paradigma de la *gobernanza*, donde la sociedad no toma un rol pasivo como en el modelo estado-céntrico, ni el Estado es ausente como en el modelo socio-céntrico, sino que se trata de un optimismo en la complementariedad entre un “buen Estado” y una “buena sociedad” (Veneziano, 2009).

Evans (1996) es uno de los exponentes de la *gobernanza* desde la perspectiva del Estado, postulándolo como solución bajo la idea de “autonomía enraizada”. Refiere a un Estado autónomo pero no aislado; eficiente, inteligente, dinámico, pero no depredador. No rígido y jerárquico respecto a la sociedad, sino enraizado en sus problemáticas, como un actor más dentro de diversos centros de poder (Cunil Grau, 1997), creando formas de articulación y participación, sumando esfuerzos con el capital económico y social existente (Evans, 1996 ; Veneziano, 2009).

Este pasaje del “Estado como problema” al “Estado como solución” no fue rupturista, sino que estuvo mediado por una *segunda generación de reformas* conocida como *New Public Management* (NPM). El NPM partía de un diagnóstico negativo de las reformas ortodoxas debido a los costos sociales y de gobernabilidad (Veneziano, 2005).

El problema principal ya no sería la propiedad del Estado sino su gestión (Veneziano, 2005). También se revaloriza lo político, dado que la revalorización del Estado requería de coaliciones políticas (Veneziano, 2005). Las propuestas concretas del NPM pretendían introducirle al Estado una lógica gerencial: agencias estatales autónomas y en competencia entre sí a través de cuasi mercados, y auto-gestionadas por *clientes* (Veneziano, 2005). El NPM no logró revertir el diagnóstico inicial: reprodujo la desigualdad regional y social; disminuyó la capacidad redistributiva y universalista del Estado; el Estado perdió institucionalidad e integralidad por la competencia intrínseca; y la tecnocracia subordinó a la política (Veneziano, 2005).

Licha (2002) es referente de la teoría de la *gobernanza* desde la sociedad, desde la idea de *gerencia social*. Parte del supuesto de que las políticas se implementan sobre actores sociales e institucionales con necesidades e interésese, que arman un *campo de fuerza*, por tanto su inclusión en el diseño y ejecución es fundamental. Sostiene que la *participación ciudadana* hace al éxito de una política pública porque es la forma en cómo se identifica el “qué” y el “cómo”, además de servir de contralor y evaluación de dichas políticas (Licha, 2002). La participación ciudadana, clave para la propuesta, control y evaluación desde la ciudadanía, depende mucho de la existencia de organizaciones sociales propositivas y fiscalizadoras (Licha, 2002).

De esta manera, la *gobernanza* no solo contempla la elaboración proactiva de políticas públicas apartadas de los imperativos del mercado, sino que también tiene vínculo teórico con el *capital social*, entendido como redes que se tejen en la sociedad y se corporizan en situaciones horizontales de activismo que favorecen al funcionamiento del gobierno (Putnam, 1993). El factor que explica el fortalecimiento, responsabilidad y representatividad de las instituciones democráticas es la capacidad social de generar redes (Putnam, 1993). Y también explica la irrupción múltiples y nuevos actores socio-culturales y que a diferencia del pasado, están más orientados hacia la búsqueda de identidades culturales y de espacios propios de expresión social. O sea que no sólo buscan la realización de los derechos de ciudadanía política y social, sino también crear espacios donde expresar y fluir sus demandas (Cunil Grau, 1995).

Esta vinculación gobernanza y capital social, refiere a que para lograr un *buen gobierno* es necesaria de una sociedad con dos componentes: densas redes de conexión con instituciones estatales que le permita al Estado contar con información, adquirir y

transmitir innovación; y redes sociopolíticas que le permitan a la ciudadanía mayor fiscalización sobre el Estado (Veneziano, 2009). Para que ello sea posible, es clave la existencia de organizaciones sociales orientadas a fines públicos, y así se introduce la figura de lo *público no estatal* o *tercer sector* (OSCs, Movimientos Sociales, Cooperativas, etc.), que se materializa en lo que entendemos por *sociedad civil*. Por sector público no estatal entendemos “*el conjunto de organizaciones autónomas de la sociedad civil, con el objeto de producir bienestar, inspiradas en valores solidarios*” (Guerra, 2004: 26). Por sociedad civil entendemos “*parte organizada de la sociedad representada en asociaciones que apelan a la racionalidad comunicativa para coordinar sus acciones y que constituye el marco institucional de un mundo de vida orientado por derechos fundamentales*” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 29-30).

La idea principal de la teoría de la gobernanza es que a una buena sociedad (capital social y sociedad civil), le corresponde un buen Estado (eficiente, neutral, transparente) (Mayntz, 2001; Veneziano, 2009). Al lograrse ese tipo de Estado también genera una sociedad con capacidad de asociativismo, fiscalización, y defensa derechos ciudadanos (Licha, 2002, Mayntz, 2001). Para la realización de este paradigma, son necesarios ámbitos de cercanía Estado-sociedad, que permitan el enraizamiento recíproco. Los procesos de descentralización suponen acercar los niveles de toma de decisiones a la sociedad, intercambio de recursos entre niveles de gobierno y por ende construcción de democracia (Andreoli, 2012). La gobernanza plantea la coordinación descentralizada mediante redes que funcionan mediante recursos interpretativos como confianza, respeto, tolerancia, reciprocidad, sensibilidad, sentido comunitario, y por tanto presuponen la existencia de capital social (Putnam, 1993) o cultura cívica acumulada (Veneziano, 2009). Las redes van más allá de mecanismos institucionales e incluyen la lucha por los derechos civiles, políticos, sociales y de nuevo tipo (ecologismo, indigenismo, feminismo, etc.). Tienen mayor densidad de relaciones que otras formas de acción colectiva, porque se producen en movilizaciones desde abajo, incluso a partir de un problema concreto que tiene que ver con la vida cotidiana (Veneziano, 2009).

Desde el punto de vista del enraizamiento Estado-Sociedad, la descentralización difícilmente demuestre éxitos si esta sociedad es débil y pasiva, y por tanto la hay mayor posibilidad de éxitos cuando hay voluntad política por descentralizar y capital social demande y se apropie de la descentralización (Veneziano, 2009; Andreoli, 2012).

Una sociedad pasiva y fragmentada, difícilmente logre apropiarse de nuevas cuotas de poder y potenciar su propio desarrollo desde el capital social y el trabajo en red (Andrioli y Piedracueva, 2012). Esto nos remite a un proyecto de democratización sustantiva de lo económico, lo social y lo político. La forma de esta democratización en lo económico y social es la cogestión, autogestión, y cooperación, que crean entre lo público y lo no estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomía de decisiones (Cunill Grau, 1995). En lo político, implicaría un tipo de organización que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión, la haga más transparente e incremente la participación ciudadana (Cunill Grau, 1995).

#### **3.2.4.1. Gobernanza y nueva izquierda.**

La vieja izquierda latinoamericana se desarrolló entre 1959 (revolución cubana) y 1990 (caída del bloque soviético y del sandinismo en Nicaragua), y la conformaban por partidos (comunistas, socialistas, y nacional-populares), movimientos sindicales y guerrilleros (Chávez *et.al*, 2008). Sus características eran: los trabajadores como principal sujeto histórico y los sindicatos como su *forma organizativa*; el materialismo histórico como su *teoría comprehensiva* de la sociedad; una *estrategia política* inspirada en el canon leninista proveniente del partido-Estado (Chávez *et.al*, 2008). No tenía una visión positiva respecto a la descentralización y a la gobernanza. La visión respecto a la *descentralización* tenía que ver con la concepción de que sujeto histórico era el que generaría el cambio, la clase trabajadora. La contradicción de clase era global y la revolución debía ser ecuménica, por tanto la descentralización carecía de interés porque lo sub-nacional era solo otro espacio de dominación (Veneziano, 2009; Arocena, 1995). Respecto a la gobernanza, la visión era que esta dejaba de lado la reflexión permanente sobre la estructura de clases y por ende la lucha de clases. Supondría caer en el *fetichismo ciudadanista* de la democracia liberal-burguesa, que parte de la creencia que la clase obrera está tan debilitada que ya ha dejado de ser la fuerza promotora del progreso. Se aboga desde la gobernanza, a la ciudadanía y las clases medias, a los movimientos sociales, las multitudes, las ONGs, los grupos auto-organizados, y la sociedad civil, como la fuerzas descentralizadas que dirigen la emancipación pero no atacan la dominación de clase (Gil, 2011)

Existen coincidencias (Pereira da Silva, 2011; Natanson, 2009; Borón, 2008) en que los factores que explican la debacle de la *vieja izquierda latinoamericana* también explican el ascenso de la nueva izquierda: *caída del bloque socialista, modelo neoliberal, y democracia como mejor forma de gobierno*. El fin del bloque socialista y del mundo bipolar, permitiría la autonomía política de muchos países y la izquierda abandonaría su accionar mundial para tomar modalidades nacionales. El neoliberalismo produjo nefastas consecuencias socioeconómicas que condujeron a descontentos hacia partidos y líderes tradicionales, conduciendo al surgimiento y crecimiento de nuevos actores (indigenistas, desempleados, feministas, negritudes, etc.) que suplieron a los sindicatos. Con la democratización mundial, llevó a que las izquierdas latinoamericanas se adaptaran a la democracia liberal. Así, la nueva izquierda se caracteriza por: abandonar toda ambición totalitaria y *valorar la democracia*; sustituye la lucha armada por la *movilización popular y las urnas*; dejaría lo ecuménico por *lo nacional*; la ideología por *el pragmatismo*, los meta-horizontes por *medidas urgentes y concretas*; revalorización la *sociedad civil* como arena de las nuevas demandas (Natanson, 2009)

La nueva izquierda latinoamericana tiene fuertes vínculos con la teoría de la gobernanza. Los gobiernos locales de izquierda desarrollaron formas de “*gobernanza radical*”, combinando presencia fuerte del sector público y protagonismo ciudadano, como por ejemplo los *presupuestos participativos* (Chavez *et.al*, 2008). Por otro lado, el compromiso de la nueva izquierda con la profundización democrática observándose la centralidad del Estado y de la sociedad civil, y sus articulaciones en un concepto amplio de política y de lo público. Emerge en las agendas de la nueva izquierda la articulación entre democracia participativa-representativa, como las *asambleas constituyentes* (Chávez *et.al*, 2008). Por último, el vínculo gobernanza y nuevo modelo de desarrollo, *productivo con inclusión social*. Lo productivo implica presencia de empresas públicas, predominio de la economía real, mercado interno, articulación Pymes y grandes empresas. La inclusión social implica determinación por parte del Estado por distribuir la riqueza, y reducir la pobreza y la desigualdad. Por tanto el modelo contempla una particular concepción del Estado y de la sociedad. Un Estado fortalecido e impulsor de un proyecto colectivo, regulador y redistributivo de bienes públicos estratégicos, y abierto a la articulación con la sociedad; una sociedad organizada, fiscalizadora y comprometida (García Delgado, 2011).

Narbondo (2013) sostiene que el modelo llevado adelante por gobiernos de izquierda, significa ampliación y protagonismo del sector público que en un contexto post-fordista y de democratización, exige mayor flexibilidad para responder a las diversas demandas por bienes y servicios públicos y por mayor democratización del Estado. Para el autor, estos imperativos se traducen en *la gobernanza participativa de redes* donde confluyen y se necesitan el Estado a nivel central y sub-nacional, y organizaciones de distinto tipo. Para la conducción co-gestionada entre Estado y sociedad, el autor entiende que el modelo necesita descentralización funcional y territorial, a través de las cuales los cargos de conducción y contralor pueden ser electos por colectivos tradicionales y de la sociedad civil (Narbondo, 2013)

Para finalizar el esquema teórico, cerramos con la vinculación entre nueva izquierda, nuevo modelo de desarrollo, gobernanza y descentralización. Veneziano (2009) sostiene que la *descentralización* en la gobernanza implica un mecanismo de distribución del poder efectivo ya que implicaría políticas de participación y asignación de recursos a gobiernos sub-nacionales y locales. La descentralización en el nuevo modelo de desarrollo, en conjunción con otras políticas públicas puede alcanzar los objetivos de distribución del ingreso y equidad social y regional, profundización democrática con la participación activa de la sociedad civil y el acercamiento representantes y ciudadanía. Estos enfoques actuales de la descentralización como parte de una reforma de Estado democratizante, depende de la capacidad para incorporar innovación y captar iniciativa del “capital social” (Veneziano, 2009)

### **3.2.5. Dos nuevas izquierdas y los dos Estados en América Latina.**

La “marea rosa” la constituyen dos tipos de izquierdas. Castañeda (2006) y Reid (2007) hablan de una izquierda socialdemócrata y otra populista, y pretenden demostrar una como *cierta* y otra como *errada*, guiados por una eventual amenaza de izquierdas autoritarias. Dentro de las primeras clasifican a Chile, Uruguay y Brasil, y dentro de las segundas a Venezuela, Bolivia y Argentina. Petkoff (2005) utiliza la dicotomía *demócratas* y *autoritarios*. Las izquierdas demócratas tendrían aprendido el ejercicio de la democracia liberal, y el fracaso de la lucha armada y del socialismo real. Las autoritarias estarían próximas a la vieja izquierda, estableciendo que si bien no serían dictatoriales, tampoco serían auténticamente democráticas. Los gobiernos de Brasil,

Chile, Argentina y Uruguay entrarían en las primeras, y los de Cuba y Venezuela en las segundas.

Lanzaro (2009) y Roberts (2008), muestran interés en explorar las posibilidades de desarrollo de una *socialdemocracia criolla*. Destacan que las izquierdas socialdemócratas tienen raíces en sistemas partidarios institucionalizados y democracias sólidas, mientras las izquierdas populistas nacen en sistemas partidarios débiles y democracias colapsadas por reformas neoliberales. Las primeras se basan en partidos y las segundas en movimientos. Las primeras serían Brasil, Chile y Uruguay, y las segundas Venezuela, Bolivia, Ecuador, y Argentina. Rouquié (2007) y García (2008), analizan las diferencias estructurales de origen, básicamente políticas-institucionales y sociológicas. Para estos autores, las izquierdas de Brasil y del Cono Sur son posibilistas, *pretenden* sociedades progresivamente más incluyentes, y las izquierdas de la región andina buscan un *cambio de época*.

Garretón (2006) aborda la temática desde el actor que genera el cambio. Apunta a un tipo de izquierda que propone la reconstrucción de la nación, la sociedad y de las relaciones entre Estado y sociedad desde los *partidos* como en Chile y Uruguay, desde *liderazgos* como Venezuela; y desde la *sociedad*, a través de movimientos sociales como en Bolivia.

Sousa Santos (2010) desde una perspectiva descolonizadora, observa una izquierda con dificultades para concebir el fin del capitalismo y del colonialismo, y otra que no. La primera apunta a un neo-keynesiano, que despliega transferencias monetarias focalizadas, fusiona el nacionalismo económico con la ortodoxia neoliberal, y para la cual el fin del colonialismo se dio con las independencias nacionales. En esta línea se ubican Chile, Brasil y Uruguay. Por otro lado aquella vertiente que sí se imagina el fin del capitalismo y del colonialismo, y la preocupación es pensar la sociedad posterior. Entienden que la colonización siguió luego de las independencias nacionales, y por tanto la lucha anticapitalista tiene que ser paralela a una lucha anticolonialista. En esta segunda vertiente el ubica a Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Para Pereira Da Silva (2010), todas estas categorías son normativas y buscan encasillar las izquierdas entre *buenas* y *malas*. Propone categorizar entre izquierdas *renovadoras* y *refundadoras*. Las primeras muestran mayor trayectoria institucional, más integración al sistema político, más aceptación de las instituciones de la democracia liberal, y una

crítica moderada al neoliberalismo. Pretenden un abordaje más igualitario, estatista y ético. Las segundas muestran un nivel más bajo de institucionalización, de integración al sistema político, crítica a las instituciones de la democracia liberal, y un crítica radical al neoliberalismo. Proponen refundar el Estado como un todo (derivando profundas reformas), superando más radicalmente el *statu quo* vigente. Entre las primeras ubica a Brasil, Uruguay, Chile, y posiblemente Argentina y Paraguay, y entre las segundas a Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Panizza (2009) clasifica las izquierdas desde el enfoque de *lógicas de representación*: la *partidista*, la *societalista* y la *personalista*. La lógica partidista dominante en Brasil, Chile y Uruguay, concibe a parlamentos y partidos como agentes privilegiados de la representación política, los únicos capaces de generar intereses generalizables, de acentuada diferenciación entre actores políticos y sociales, autonomía de representantes respecto a representados, las decisiones siguen la racionalidad política. En la lógica socialista, dominante en Bolivia y Ecuador, la sociedad civil se concibe como el *locus privilegiado* de la democracia, la voluntad general sólo puede formarse genuinamente desde la participación-deliberación de actores sociales, los representantes tienen autonomía limitada respecto a los representados, siendo portavoces de la sociedad (Panizza, 2009). La lógica personalista, dominante en Venezuela y Argentina, privilegia el liderazgo personal como forma de representación. El líder representa demandas del pueblo, la voz de los que fueron silenciados.

Para nuestra investigación, entendemos útiles las categorías de Garretón (2006), Pereira da Silva (2011), y Panizza (2009), ya que incluyen el nivel de transformación en la relación Estado-sociedad, el universo societal donde se desarrollan los procesos de cambio, y exponen que actores conducen los mismos.

#### **4. Bolivia. Del Tahuantinsuyo a la refundación del Estado. Historia de sociedad fuerte y Estado débil.**

Lo que hoy es Bolivia integraba el *Tahuantinsuyo* (civilización Inca) que se extendía además por Perú, Ecuador, Colombia, y el norte de Chile y de Argentina (Roitman, 2008). Los posteriores sistemas occidentales abrieron en esa región profundas brechas sociales respaldadas siempre en la violencia física y cultural (Mignolo, 2007). La jerarquía social se fundaba en la idea de raza, produciendo identidades (indio, negro y mestizo, español, portugués, europeo, etc.) que configurarían roles sociales. El sistema de dominación sería de europeos sobre criollos y de criollos sobre indígenas (Roca, 2005). Raza y división del trabajo quedaron asociadas, imponiéndose una *división racial del trabajo* donde los indígenas fueron confinados a servidumbre y los europeos al salario, al comercio, a la artesanía, a la agricultura, y a la administración pública (Quijano, 2000). La subjetividad europea sería la dominante y la subjetividad indígena sería una subcultura receptora de subjetividad dominante (Quijano, 2000).

El predominio demográfico indígena sería factor explicativo de la *modernización tardía* de los países andinos, dado que desde su pertenencia a una civilización incaica, los indígenas ofrecerían resistencia a la modernidad como subjetividad dominante (positivismo, secularización), a la modernización social (división social y racial del trabajo, y nueva relación con el ambiente) y modernización política (división representantes-representados, ciudadanía individual, y homogeneidad) (Quijano, 2000).

En 1561 se crea la Audiencia de Charcas con la fundación la ciudad de La Plata (Sucre) y de La Paz, para de extender los poderes de la corona española al sur del Cusco (Roca, 2005). En Bolivia, este sistema generaría una contradicción ya que predominaría la población indígena, sin embargo esta sería despojada de la conducción sociopolítica, transformándose en la *clase de la rebeldía* (Dunkerley, 2003; Mesa 2012).

##### **V.1. El modelo oligárquico (1825 -1952).**

La independencia boliviana se consiguió en 1825. Sus independentistas eran criollos que pertenecían al régimen hispánico, y que como grupo social influenciado por ideas iluministas, comenzó a pensarse como nación autónoma y soberana (Anderson 1993), sin incluir en dicha construcción la cultura precolombina (Mesa Gisbert, 2012). La capital sería Sucre, porque allí se concentraba el aparato burocrático (Roca, 2005).

Desde su nacimiento y hasta avanzado el siglo XX, Bolivia fue un país bajo amenazas externas e internas que configurarían una matriz de *sociedad fuerte y Estado débil*. Las amenazas internas fueron de tipo geográfico y social. Un territorio disgregado entre montañas, habitado por una minoría criolla asentada en capitales departamentales, y un entorno rural poblado por diversos pueblos indígenas (Mesa, 2012). Las amenazas externas, nacen cuando los independentistas de Bolivia optaron por un camino separado de Lima (Perú) y de Buenos Aires (Río de la Plata), y apostaron a un país soberano, rodeado de vecinos poderosos que intentaron absorberla territorialmente. Se intentaría así, aglutinar regiones que gravitan hacia tres puntos, el Pacífico, el Amazonas y el Río de la Plata (Mesa, 2012) y que intensificaban las presiones externas. Ya no había una autoridad metropolitana que dictara normas comerciales sino varios puntos de poder que impidieron tomar decisiones rápidas (Roca, 2005). Por tanto la continuidad de Bolivia como estado nación se vio amenazada por la baja cohesión social y la territorial interna, las tendencias centrifugas, los frecuentes condicionamientos y punas externas.

Roca (2005) identifica tres causas que explicarían la debilidad del Estado boliviano: la *geografía*, el *regionalismo* y el *militarismo*, que impidieron el generalizado reconocimiento de las autoridades y el surgimiento de una tradición y la búsqueda de su perennidad (Roca, 2005). La *geografía* boliviana cuenta con dos largas y altas cadenas montañosas, y cuatro macro regiones. La *macro región andina* donde se encuentra el altiplano y cuenca del lago Titicaca (noroeste), zona fría, seca y desértica, donde se concentra la población nativa (Aymara y Quechua), y que se despliega principalmente sobre los departamentos de La Paz y Oruro; la *macro región amazónica* donde existe un fuerte reservorio selvático, se despliega principalmente sobre los departamentos de Pando y Beni; la *macro región de llanuras de los valles* de Chapare, de bosques húmedos y planicies fértiles que abarca principalmente los departamentos de Cochabamba, y parte de Chuquisaca, Santa Cruz, Potosí y de Oruro; y la *región chaqueña*, caracterizada por llanuras y bosques con buena fertilidad, de poca población indígena, y abarca principalmente los departamentos de Santa Cruz y Tarija (Roca, 2005). Esta geografía imposibilitaría un Estado omnipresente y cohesionador, y promovería rivalidades: entre aimaras y quechuas dentro de la región andina, entre La Paz y Chuquisaca por la salida hacia el pacífico o al atlántico; entre La Paz (norte) y Sucre (sur) por la hegemonía económica; y contemporáneamente entre las *dos bolivias*,

la occidental pobre e indígena (La Paz, Oruro y Potosí) y la oriental rica y blanca (Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y Cochabamba) (Roca, 2005).

El *regionalismo* se asocia a ese determinismo geográfico. La mono-producción de minerales y sus crisis cíclicas, impidió la existencia de una región hegemónica que pudiera conducir el país de forma estable y continua. Así surgió el regionalismo, tendencia omnipresente en la historia de Bolivia que se ha transformado en una disputa permanente por el poder político (Roca, 2005). El *militarismo* fue otro factor explicativo de la debilidad estatal en Bolivia. Con la victoria del ejército de Bolívar, se acentuó el predominio militar que fue ratificado con las constantes amenazas de invasión externa. Así nació en Bolivia un corriente militarista la cual no concebía un Jefe de Estado que saliese de los cuarteles (Roca, 2005). Otro componente que explicaría la debilidad del Estado boliviano sería el manejo del mismo del Estado. Como vimos los partidos políticos bolivianos en el siglo XIX fueron partidos pragmáticos, colaboraron con la debilidad institucional del Estado, dado que la debilidad ideológica y su función como aparatos de clase, generaron que ante fluctuaciones económicas la “empleomanía” pública, sobre todo de sectores urbanos de clase media baja (Gamarra y Malloy, 1995). Los desempleados urbanos se acercaban a los partidos para ocupar puestos públicos, sin la formación suficiente, sino producto de un mercadeo patrimonialista (Gamarra y Malloy, 1995).

La primera constitución de 1825 trató de instaurar el centralismo. Se abolieron ayuntamientos y cabildos coloniales para transferir dichas atribuciones a un *Intendente de Policía* designado por el Gobierno Central (Zuazo, 2012). La democracia era censitaria, exclusividad de hombres, blancos, ricos, y profesionales (Barragán, 2005). La idea era instaurar un orden ante el peligro de disgregación interna producida por las élites regionales y resistencias indígenas, y producir un poder soberano estable sobre todo el territorio que minimizara amenazas externas (Zuazo, 2012).

Detrás estaba la percepción *excluyente* respecto a la población indígena, justificada en que esa gran mayoría era incapaz de gobernar y asumir la idea moderna de nación (Mesa, 2012). Dicha idea se sustentaba en el dualismo civilización-barbarie, en el que lo no europeo era visto como resabio del pasado (Quijano, 2000). Así desde el inicio de la república boliviana, se desarrollaron acciones orientadas a eliminar las distintas formas organizativas de los pueblos indígenas. Se abolieron el cacicazgo, las tierras

comunitarias indígenas fueron estatizadas y vendidas entre la propia elite criolla (Roca, 2005). García Linera (2008) ha denominado esto como “ciudadanía de casta”, ya que la mayoría de la población (indígena) era la nada, la exterioridad más profunda e irreductible del Estado. Así nació un Estado republicano cuya armazón administrativa no hacía más que repetir el imperativo de atrincherar el Estado contra de los indios, negando por completo su universo (García Linera, 2008)

Entre 1825-1880, Bolivia vivió un periodo de *anarquía* y *caudillismo*, que le imposibilitó germinar alguna tradición centralizadora o descentralizadora (Zuazo, 2012). Después de la Guerra del Pacífico (Bolivia y Perú por un lado y Chile por otro, por la explotación de salitre), las elites dominantes bolivianas perdieron legitimidad y pese a diferencias ideológicas y económicas, acordaron concentrar el poder para lo que crearon *partidos políticos*, sustitutos de doctores y caudillos. Nacería el *Partido Liberal* perteneciente a la elite paceña (norte) y el *Partido Conservador* perteneciente a la elite sucreña (sur) (Roca, 2005). Serían partidos portadores de ideas modernas, pero no alterarían la democracia censitaria y centralista ni la estructura social. Eran partidos pragmáticos y de notable, heterónomos de las elites económicas regionales y que le servían para controlar el Estado (Roca, 2005). Sus objetivos eran mantener el poder pero sin propuestas inclusivas (Gamarra y Malloy, 1995). La verdadera dualidad no sería entre conservadores y liberales, sino entre quienes gobernaban y quienes no, llevando la política boliviana a una lógica de clase (Gamarra y Malloy, 1995).

En 1880 se da otra reforma constitucional de Bolivia, en la cual el debate se dio entre unitarios y federalistas por la forma política del Estado. Los argumentos unitarios eran esgrimidos por el *Partido Conservador* defensor de los intereses económicos de Sucre y Potosí, relacionados a la decadente explotación de la plata. La idea era mantener el control económico con el argumento de que un país en crisis no contaba con recursos que descentralizar (Mesa, 2012). Los postulados federales, esgrimidos por el *Partido Liberal* defensor de los intereses del norte boliviano, y por los socialistas defensores de los artesanos urbanos bajo el nombre de *Partido Igualitario* (Roca, 2005). Los primeros, defendían el federalismo como forma de defender los intereses económicos, y controlar y administrar por completo las utilidades de la explotación de estaño (Oruro) que emergía como principal rubro económico del país; los segundos veían en el federalismo la posibilidad para el desarrollo del poder popular y obrero (Mesa, 2012).

Finalmente fue victoria federalista, pero en los hechos continuaría el unitarismo. Los avances fueron tenues en materia de descentralización: se instauraron Consejos Municipales en ciudades, Juntas Municipales en las provincias, Agentes Municipales en los cantones, definiendo una línea de jerarquía y sujeción de los agentes a las juntas y de éstas a los concejos (Zuazo, 2012). Esta descentralización no alteró el *establishment* social. Los Consejos Municipales podían ser integrados y elegidos solo por la elite urbana, lo que reprodujo todo un sistema políticamente excluyente. Este resultado seguía sin convenir a la elite económica paceña y tampoco al mundo indígena, lo que significaba la continuidad de la lucha norte-sur, conservadores-liberales. Surgirían así movilizaciones y revueltas desde la elite paceña en coalición con indígenas del altiplano. Esta alianza se daba porque la elite de La Paz requería de un ejército propio para contrarrestar el “ejército constitucional” y la “indiada” servía como carne de cañón, mientras los levantamientos indígenas veían en la autonomía de La Paz un primer paso para un levantamiento mayor (Mesa, 2012; Zuazo, 2012).

En 1899 se da la *Guerra Federal* entre el sur defensor del centralismo, y el norte liberal y opositor, poblado y rico que pregonaba su autonomía. La victoria bélica sería para el norte liderado por La Paz y apoyado por la masa indígena. Un cambio fue decretar a La Paz como nueva capital, pero se continuaría con el centralismo de constitución de 1880 (Romero, 2008; Mesa, 2012; Zuazo, 2012). La puja estaría en la interna de la nueva coalición, entre la elite económica de La Paz y el movimiento indígena. Al ser traicionado el Pacto Federal, los indígenas continúan tras sus objetivos por la vía armada siendo brutalmente reprimidos, frustrándose sus pretensiones que reaparecieron cincuenta años después (Mesa, 2012; Zuazo, 2012).

Esto nos muestra que la puja centralización-descentralización en el siglo XIX boliviano, era entre élites económicas regionales por controlar el centro de un país unitario, y no una verdadera puja descentralizadora (Mesa, 2012). Igualmente, pese a que el resultado final de las tensiones centralización-descentralización en Bolivia del siglo XIX fuese la formalización del estado unitario oligárquico, existió un avance cualitativo en materia de descentralización, y fue que por primera vez con la Guerra Federal, la cuestión indígena se introducía en los debates nacionales, para la cual el federalismo aparecía como sinónimo de reconocimiento y autodeterminación (Mesa 2012; Zuazo, 2012; Romero, 2008). Los indígenas se introducían como actores subalternos que veían en el federalismo una descentralización real desde donde el poder

popular se podía ejercer plenamente, y lo popular se refería claramente a los indígenas que se incorporaban como obreros industriales y minas del país (Linera, 2008).

El siglo XIX en Bolivia, fue una transición entre el enclave colonial y una república autónoma y soberana (Roca, 2005). En esa transición se fijaron aspectos estructurantes del universo societal boliviano: una *sociedad fuerte* vista en las elites económicas regionales que presionan por el control de la económica y la captación de excedentes, y la rebeldía del movimiento indígena, excluido en el modelo oligárquico siglo XIX y en el modelo popular desarrollista del siglo XX; y un *Estado débil* tanto desde lo institucional y poca autonomía, como desde los valores legitimantes y cohesionadores (Roca, 2005; Mesa, 2012).

#### **4.2. El modelo nacional-revolucionario (1952-1980). Intento de consolidación del Estado-nación**

Entre 1900 y 1950 es el periodo de transición del *modelo oligárquico liberal* hacia el *nacional popular*. Serían socavadas las bases de modernización liberal boliviana para dar paso a un nuevo Estado: *centralista* y *totalizador*. Se dan dos hechos que desencadenaron en la crisis y la transición: la Guerra del Chaco (1932-1935), y la Gran Depresión mundial (década del 30). Ambos hechos movilizaron y cohesionaron a la clase media, la clase obrera, y la mayoría indígena (Gamarra y Malloy, 1995; Rodríguez, 2012). La Guerra del Chaco fue causada porque Bolivia había perdido salida al Pacífico en la guerra de 1879, y la región chaqueña adquiriría valor económico estratégico. Era necesario ocupar el chaco para salir al Atlántico por el río Paraguay. La nueva derrota bélica condenó y deslegitimó a la elite económica y política de Bolivia, surgiendo numerosos grupos que ofrecían alternativas (Gamarra y Malloy, 1995). Dicho déficit de legitimidad se agudizó con la crisis económica mundial, que en América Latina repercutió a través de la caída de exportaciones, baja en el ingreso de divisas, y balanzas comerciales desfavorables (Garretón, 2004).

Con aquella crisis política y económica irrumpiría un *nacionalismo revolucionario* desde los sectores populares, que tomaría proyección en la década del '40 a través de izquierdas sociales y partidarias, como la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia (CSTB), el Partido Socialista de Bolivia (PSB), el Partido Obrero Revolucionario (POR), y principalmente con el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) como primer partido de izquierda realmente representativo, y la Central Obrera

de Bolivia (COB) como aglutinadora del movimiento obrero. Dos actores que liderarían la revolución de 1952 (Gamarra, 1995; Tapia, 2008)

Desde el punto de vista ideológico, el libro *La justicia del inca* de Gustavo Navarro (1924) planteó el programa de la izquierda boliviana del siglo XX: *tierras al pueblo y minas al Estado* (reforma agraria y nacionalización). Este texto sería el programa del nacionalismo revolucionario de 1952, con una valoración positiva desde la organización de los indígenas y sus principios de justicia. Así, la izquierda boliviana irrumpe con tres componentes: a) socialista b) nacionalista c) prehispánica. Este último componente iría desapareciendo de la izquierda boliviana en las décadas posteriores y reaparecería a finales del siglo XX (Tapia, 2008). El MNR nace de la confluencia de varios movimientos nacionalistas. Originalmente era antiliberal, antimarxista y antisemita, dominado por *notables* como Siles Zuazo y Paz Estenssoro (Gamarra y Malloy, 1995), hasta que pasaría a canalizar el descontento de la clase medias, obreros, y campesinos, ampliando su base social, con una consistencia ideológica adaptada a las mayorías descontentas. Entre 1943-1946, el MNR forma parte del gobierno de militar, desde donde estableció vínculos estrechos con trabajadores urbanos y rurales. Sobre 1950 se habría despojado de su etiqueta “fascista, antiimperialista, antioligárquica y anticapitalista”, apostando a una dualidad entre “nación” encarnada en la clase media, obreros y campesinos, y “anti-nación” encarnada en elites económicas y el capital extranjero (Gamarra y Malloy, 1995).

El MNR obtendría el triunfo electoral en 1951, generando la reacción de la oligarquía minera. Se instaló una Junta Militar de Gobierno, provocando la inmediata insurrección popular por el respeto de los resultados electorales. El ejército oficial fue derrotado en Abril de 1952 y se conformaría un “gobierno revolucionario provisional”. Posteriormente se entregaría la presidencia a Paz Estenssoro. Este hecho, muestra nuevamente el aspecto estructural de Bolivia: la rebeldía y la movilización social, como principal motor de cambio social, y que el mismo no se dan sin violencia.

La Revolución Nacional impuso un control sobre todo el país y una “colonización estatal” bajo la égida del nacionalismo revolucionario, ideología y práctica políticas que dominó hasta la década del '80 (Gamboa Rocabado, 2001). Nacería el primer intento serio de consolidación del Estado-nación, inspirado en las *ideas hegemónicas* de revolución y nación para la construcción de una sociedad homogénea. Las principales

medidas que caracterizarían el nuevo orden serían: *universalización del sufragio* expandiéndolo a mujeres, analfabetos e indígenas; *reforma agraria* que alterara la distribución en la posesión de la tierra; *reforma educativa* buscando universalizar el sistema formal; *nacionalización y estatización* de la explotación de minerales (García Linera, 2008). La *ciudadanía corporativa* daría muerte a la *ciudadanía de casta*, al extenderse la ciudadanía hacia las mayorías que hasta entonces se le pensaba como incapaz de racionalizar los público: la plebe urbana y los indios (García Linera, 2008).

Bolivia estaría ante una nueva democracia, la que contemplaría la intervención en los asuntos de Estado de ciudadanía y/o sociedad civil. Pero no sería cualquier actor ni cualquier identidad los reconocidos para la interlocución, sino que sería exclusivamente la identidad *obrero sindical*, inaugurando una “democracia corporativa” (García Linera, 2008). Pero no sería solo el acceso al Estado de una nueva identidad la que generaría la “democracia corporativa”, sino también como esa nueva identidad utilizaría el estado para regular al resto de la sociedad según su parecer (García Linera, 2008). La necesidad de refundar un Estado con una sólida identidad nacional y con tinte revolucionario, exigía centralismo y homogeneidad cultural, y ambos supusieron invisibilizar la diversidad étnica boliviana. Construir la nueva nación bajo el paradigma de la uniformidad y generar ese *nosotros*, demandaba unidad territorial, cultural, política y lingüística. El centralismo se acentuaría para minimizar la histórica desintegración socio-territorial de Bolivia (Rodríguez, 2012).

La universalización del voto permitió desarrollar una *comunidad de intereses* por encima de la heterogeneidad social, regional o étnica. Con la reforma educativa se determinó la *obligatoriedad y gratuidad* de la enseñanza primaria y se desarrolló un programa de alfabetización, pretendiendo masificar la educación sobre todo en poblaciones campesinas. Se intentó reforzar la identidad nacional, con la expansión del castellano como lengua oficial y la promoción de una cultura mestiza (Rodríguez, 2012). Con la reforma agraria y la nacionalización se pretendió avanzar en *justicia social*. La primera supuso repartición de tierras principalmente a campesinos históricamente esclavizados por la colonia y por el Estado oligárquico, e incluirlos a una nación real. La reforma agraria se concentró en la zona *occidental andina* donde radicaba más la población campesina-indígena, y fue más débil en la zona oriental (Jemio, 1973).

Otro aspecto político necesario para la uniformidad fue la fundación de la Central Obrera de Bolivia (COB) en 1952, que produjo centralización y homogenización de distintos sectores sindicales. La COB se constituiría en el único canal de mediación entre las clases subalternas y Estado, que se ligaron mediante un pacto implícito que despojó a los sindicatos de su capacidad de auto-representación (Rodríguez, 2012). Esta estructura sindical logró constituirse en una fuerza considerable, teniendo la capacidad de presionar a la cúpula del poder y negociar con las estructuras organizativas obreras, en una lógica de *subordinación activa* al proceso revolucionario (Salazar, 2013).

Respecto a lo indígena, ésta estructura sindical conectaba las bases indígena-campesinas con el Estado a través de una mediación partidaria, que llegaría a tener una fuerza sin precedente en el país, y se convertiría en medio de cooptación de gran parte del movimiento indígena (Salazar, 2013). De esta manera, la COB también fue funcional a la homogeneización cultural para la consolidación de una identidad nacional pretendida desde el Estado (García Linera, 2008).

Las expectativas indigenistas fueron nuevamente ignoradas. Predominó la identidad campesina-obrera apoyada en sindicatos urbanos y campesinas. La sindicalización como generadora de ciudadanía se relacionaba a la intromisión de un nuevo Estado sobre las “corporaciones” que le servirían de base social, y la modalidad de organización sindical influyó en muchas expresiones del capital social, que en el medio rural reemplazaron las formas organizativas ancestrales (García Linera, 2008). La nueva *identidad ciudadanizante* (sindical y mestiza), eclipsaría por completo la identidad indígena y la realidad multiétnica de Bolivia (Albó, 2008)

Respecto a la tensión *centralización-descentralización*, la tendencia fue a favorecer la primera: concentración del poder a nivel nacional, sistema de partido hegemónico y gobierno presidencialista; y protagonismo inédito del departamento de Santa Cruz (chaco boreal) por su industrialización pero integrado a la tutela central. Sobre lo primero, una de las medidas fue suprimir las autonomías municipales y se hicieron alcaldes a los funcionarios del MNR. Si bien el derecho mantenía la autonomía, de facto los alcaldes fueron designados. La idea era convertir a los alcaldes en una correa de transmisión del Ejecutivo central, como ya sucedía con los prefectos (Rodríguez, 2012).

En 1956 se aprobó un *Decreto Supremo* que contenía cambios electorales. Se modificó la estructura de la representación parlamentaria, comenzándose a elegir dos

parlamentarios por departamento por mayoría simple evitando la representación de minorías. Se ató la elección de diputados a las elecciones nacionales y los diputados dejaron de ser *provinciales* y pasaron a llamarse *nacionales*. Se redujeron las clientelas provinciales y aumentaron las nacionales, se afianzó el poder de las cúpulas partidarias, y el MNR centralizó decisiones sobre la competencia en las provincias (Rodríguez, 2012). En 1961 se aprobó una nueva Constitución que reconocía la autonomía municipal. Se instituyó que en las capitales departamentales, provinciales y seccionales, existiría un Concejo Municipal y un Alcalde; aunque éste sería designado por el Presidente de la República de una terna elevada por el Concejo Municipal. Por otra parte, los alcaldes departamentales ejercerían *supervigilancia* y *control* sobre provincias y cantones, formando parte de una estrategia de poder central (Rodríguez, 2012)

Por otro lado, la nueva proyección del departamento de Santa Cruz emergente con el nacionalismo económico y con rechazo desde la propia elite económica cruceña a la descentralización política por su interés por la tutela nacional. La propia conflagración, que permitió visibilizar el potencial productivo oriental, apoyó las decisiones centrales para recomponer los nexos entre la región y el núcleo medular del país. Se puso en marcha el Plan Bohan, que se basaba en una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo como el arroz, azúcar o materias primas como gasolina (que lo producía Santa Cruz). Para implementar dicho plan era necesaria la construcción de una carretera entre Santa Cruz y Cochabamba para transportar los productos. La ejecución del plan, exigió entidades regionales que los supervisaran e impulsaran (Rodríguez, 2012). La mayor llegada al oriente era un eje político del MNR, y supuso la disposición de créditos, apoyo técnico y traslado de población, programas de colonización etc. La amplia frontera agrícola y la casi ausente Reforma Agraria en Santa Cruz sirvieron de ambiente favorable para la buena relación nacional - regional. Se iniciaría un sostenido despegue y desarrollo de la región, que transformó su fisonomía pre-capitalista en una región capitalista agroindustrial. Si bien el MNR abrió las válvulas para impulsar el desarrollo cruceño, intentó cerrar los canales de su administración directa sobre los recursos generados, se apropió de sus rentas departamentales, y clausuró todo intento autonomista (Rodríguez, 2012) .

Igualmente la élite cruceña no escatimó en ciertas reacciones autonomistas. Si bien fue beneficiada económicamente, también fue temerosa de posibles insurgencias populares y sobre todo con su despojo de instrumentos de contrapoder político, para lo que creó el

*Comité Cívico Pro Santa Cruz*, manejado por la Falange Socialista Boliviana, opositora al MNR. En 1957, todo estalló como oportunidad para Santa Cruz. Cuando las regalías petroleras que concedidas a los departamentos productores desde 1938, se encontraban presumiblemente bajo control central. Esto provocó airadas protestas encabezadas por el *Comité Cívico de Santa Cruz*. Tras violentos y sangrientos conflictos, se reasignarían las regalías, que luego serían pilar de una segunda modernización de Santa Cruz. La dura prueba contribuyó a un férreo posicionamiento político de Santa Cruz, permitiéndole operar como ineludible mediador entre demandas regionales y decisiones centrales (Rodríguez, 2012). Contundentemente, Santa Cruz pasaba de la postergación y periferia del siglo XIX, a crecer en influencia política y a disputar el control por el centro estatal. Los posteriores gobiernos deberán contar con ministros cruceños, como condición para su legitimidad en la región (Rodríguez, 2012)

Entre 1952 y 1964 la sucesión del gobierno se convirtió en clave al interior del MNR. Paz Estensoro fijaría en 1961 una cláusula que permitía su reelección, lo que se produjo una ruptura de acuerdos por la alternancia en la presidencia. Los líderes del MNR comenzaron a buscar apoyos externos comenzando la ingobernabilidad. En 1964 se logra un acuerdo entre civilistas y militaristas del MNR. La primera impulsaba a Paz Estensoro a la presidencia y la segunda al militar Barrientos a la vicepresidencia, lo que se llamó *Pacto Militar Campesino* (PMC). En noviembre del mismo año, Barrientos lideraría un golpe de Estado dando nacimiento a una dictadura de 18 años (Salazar, 2013). Ya en 1965 el PMC comienza a quebrarse debido al aumento del costo de los servicios básicos, una política entreguista a Estados Unidos, despidos de los trabajadores mineros y públicos, y masacre sobre sindicatos (Gamarrá y Malloy, 1995; Salazar, 2013). El campesinado actuó como grupo de choque ante militares, llegando incluso a trasladarse a las minas en apoyo a la represión del ejército contra los trabajadores mineros (Salazar, 2013).

A inicios de los '70, surgió una corriente indianista autoproclamada *Katarista* en referencia al indígena rebelde del siglo XVIII, Túpac Katari. Sería una corriente concebida por aimaras de La Paz, desconformes con el proyecto nacionalista y obrerista ya en crisis, y que en sí mismo dejaba indígenas campesinos en segundo plano. Un referente de esta corriente fue Fausto Reinaga, quien escribió la *Tesis del Partido Indio de Bolivia* (1969), planteando como tema central el conflicto entre el mundo indio y el

mundo occidental (Salazar,2013). En 1973 el katarismo gestaría el *Manifiesto de Tiwanaku*, discurso y práctica de la lucha indígena-campesina descolonizadora, buscando posicionar la identidad étnica como central en la lucha anti occidental y anti capitalista (Salazar, 2013). Sería el primer acto de abierto rechazo a la imposición sobre valores indígenas ancestrales y de propuesta para emprender la descolonización cultural, política y económica. Pregonaban un desarrollo basado en preceptos del campesinado indígena, la distribución de la renta en función de quien la genera, una educación que no atropellara la matriz cultural ancestral, una política de tierra diseñada más en función de formas de organización indígena, y un accionar político autónomo en función de valores e intereses propios (Choque Conqui, 2008). En 1979 por impulso katarista, surge en el seno de la COB, la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), otorgando mayor proyección política al movimiento indígena, sobre todo en su *demanda autonomista* (Salazar 2013, Mesa Gilbert 2012). En 1982 se fundaría la *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* (CIDOB) que pretendía representar los pueblos indígenas de la región oriental, principalmente quechuas, sub representados en la COB y la CSUTCB (Salazar, 2013).

Bolivia transitaría a la democracia en lo político y al neoliberalismo en lo económico, con tensiones descentralizadoras. Por un lado la elite económica de Santa Cruz, defendiendo en perspectiva *economicista* la autonomía para ir contra el control de “sus” recursos por parte del Estado central; y por otro lado el movimiento indígena-campesino cuya demanda era por autonomía pero perspectiva *democratizante*, como forma de reconocimiento y autogobierno. La tensión se inscribiría en una disputa mayor entre dos bloques de poder, cada uno con sus intereses y concepciones. Por un lado el bloque hegemónico entre 1985-2000 integrado por exportadores de la minería y la agroindustria, la banca financiera, la inversión extranjera directa y organismos multilaterales, que abogaban por la privatización, el libre mercado, la inserción internacional y la democracia representativa. Por otro lado, el bloque subalterno conformado por viejos (sindicatos) y nuevos movimientos sociales (indigenista), defensores del rol del Estado, la gratuidad del acceso a bienes y servicios públicos, y de una democracia real y participativa (García Linera, 2010).

Esta tensión hablaría de la debilidad del Estado boliviano y de la baja efectividad en su pretensión centralizadora-homogeneizante, al no poder eliminar pronunciados desequilibrios económicos regionales ni evitar nuevos (Oporto Castro, 1990). Tampoco las pretensiones homogeneizantes no pudieron terminar con manifestaciones étnico-culturales indígenas como *fuerza de abigarramiento* (Tapia, 2010). Varios territorios seguían organizados en estructuras comunitarias, con sus formas de producción y autogobierno, y por ende el monopolio estatal se mantenía relativamente quebrado por la persistencia de otras estructuras de autoridad y de producción, diferentes a la configuración moderna (Tapia, 2010).

#### **4. 3. Neoliberalismo, democracia pactada y asenso de movimientos sociales.**

El neoliberalismo en Bolivia se desarrolló de 1985 al 2005, con las presidencias de Paz Estensoro (1985-1989), Paz Zamora (1989-1993), Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003), Banzer (1997-2001) , Quiroga Ramírez (2001-2002), y Carlos Mesa (2003-2005). Se sostuvo políticamente en una *democracia pactada*, con un presidencialismo en que el parlamento fue decisivo en la selección de los presidentes. Estos pactos garantizarían la alternancia en el poder de tres fuerzas políticas: MNR (populista), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR - marxista), y la Acción Democrática Nacionalista (ADN -liberal-conservadora) (Alenda, 2004)

En 1985 Paz Estensoro introduciría la *Nueva Política Económica* (NPE), exigida por la alianza MNR-ADN, denominada *Pacto Democrático*. La NPE se inició con el *Decreto de Ley N° 20160*, que dispuso la aplicación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, liberalización de los mercados cambiario, financiero, exterior, y laboral. No fijó privatizaciones, sí la delegación a lo sub-nacional habilitando la posibilidad para que las corporaciones regionales se asociasen con capital privado, principalmente en los rubros minero e hidrocarburífero (Morales, 1992).

Como las demás experiencias neoliberales de América Latina, aquella se sostuvo sobre un *sistema presidencialista*, y *tecnócratas* que ocuparon lugares de confianza presidencial y contaron con libertad de acción (Gamarra y Malloy, 1995), el *no reconocimiento de formas de representación fuera de lo institucional* devenidas desde la sociedad civil, y la *incapacidad para contemplar sus demandas* (Oporto Castro,

1990). Los objetivos eran: liberar mercados de bienes y factores, y reducir rol y tamaño del Estado, y cambiar las pautas de acumulación (Morales, 1992). Al atraer inversión externa, mejoraría la productividad, se elevaría el ingreso del Estado, se modernizaría la economía y se generaría bienestar social (Villegas, 2003).

La NPE consiguió aceptación ciudadana. En las elecciones de 1989, los tres partidos afines a la misma obtuvieron el 65% de la votación. El Congreso eligió presidente a Paz Zamora (MIR) en alianza con la ADN, alianza llamada *Acuerdo Patriótico*. A los pocos meses de electo, Paz Zamora anunció con el *Decreto Supremo N° 22407* de 1990, que profundizaría las reformas neoliberales (Morales, 1992). Continuó con la liberalización de mercados, redujo presencia del Estado en suministro de combustibles y explotación de minerales e hidrocarburos, en salud, educación, seguridad social y vivienda, y privatización de empresas públicas de baja rentabilidad. Paz Zamora apostó a que se produzca el crecimiento cumpliendo rigurosamente las recomendaciones de organizaciones internacionales, cediendo a presiones de la ADN (Morales, 1992)

El mayor impulso neoliberal se daría con Sánchez de Lozada (1993-1997) del MIR, avanzando en una reforma conservadora en seguridad social, educación, descentralización, y privatización de empresas públicas (Villegas, 2003). Respecto a la Reforma Educativa, abarcó desde lo curricular hasta lo administrativo. Se introdujo la multiculturalidad y se descentralizaron la gestión de los centros con participación de la sociedad civil. Con la Reforma del Sistema de Pensiones, se buscó reemplazar el sistema de reparto solidario por uno de capitalización individual, y traspasando dicha administración al sector privado (Molina, *et.al.* 1999). Con la finalidad de promover la inversión extranjera, se diseñó un marco jurídico para la privatización de la industria petrolera, otorgándose derechos de propiedad a empresas transnacionales con la idea de incentivar la inversión privada en la cadena hidrocarburífera (Villegas, 2003).

Durante estas dos décadas de economía de mercado y de democracia pactada, la *descentralización* fue relevante en Bolivia y supuso una disputa entre dos concepciones. Por un lado la concepción de las élites económicas representadas en los distintos *comités cívicos regionales*. La reivindicación economicista era emitida principalmente desde los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que concentraban el 70% del PBI, y que mostraba una economía bicéfala entorno a La Paz y a Santa Cruz (Oporto

Castro, 1990). Por otro lado los *movimientos sociales subalternos*, representados principalmente en la CSUTSB, veían en la centralización continuidad de la dictadura precedente y en la descentralización un medio para democracia real (Oporto Castro, 1990). Pero el carácter capitalista, tecnocrático, y represivo del neoliberalismo, permitió que la *demanda economicista* se impusiera. Los *Comités Cívicos* no fueron reprimidos como sí el sindicalismo y el indigenismo, lo que hizo que los *primeros* fuesen los interlocutores de la descentralización y los resultados fueron influenciados por sus intereses (Oporto Castro, 1990; Del Campo, 2007).

Esos principales resultados fueron: la *Ley N° 1551 de Participación Popular (LPP)* y la *Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (LDA)*, ambas aprobadas durante la primera presidencia de Sánchez de Lozada. La LPP fue *esencialmente municipalista*, formalizó 311 municipios, creando más de 200. Desde lo discursivo el objetivo era conjugar descentralización con participación para solucionar desde la democracia local, los problemas de la población más desatendida y marginada social, cultural y económicamente (Strobele Gregor, 1999; Montero, 2009).

Las principales características de la LPP fueron: elección popular de autoridades municipales (alcaldes y concejales) solo a través de *partidos políticos* y por un periodo de 4 años; transferencia de responsabilidades en administración y provisión de servicios de educación, salud y caminos vecinales; transferencia de recursos asignándoseles a los municipios el 20% de la tributación nacional, además de los gravámenes de los municipios como las patentes vehiculares y contribuciones de inmuebles rurales y urbanos; se introduce la planificación participativa para formular planes de desarrollo municipal, naciendo las figuras de las *Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)*, los *Comité de Vigilancia* integradas por comunidades indígenas, reconociéndose a todas personería jurídica (Strobele Gregor, 1999; Del Campo, 2007; Montero, 2009). Este proceso dejó incompleto el nivel intermedio, por lo que se creó la LDA buscando definir la descentralización hacia el nivel departamental, reconcentrando recursos y responsabilidades nacionales a las Prefecturas Departamentales. El prefecto sería designado por el Presidente, presidiría el ejecutivo departamental, y sería acompañado de un Consejo nombrado por los municipios, con fines consultivos y de fiscalización. Se retornaba de este modo, a un nivel intermedio de coordinación nacional-local, la coparticipación económica y co-gestión de políticas (Del campo, 2007; Montero 2009)

Como en toda América Latina, la evaluación del neoliberalismo boliviano fue negativa. La economía creció menos que en el desarrollismo; la desigualdad social y la pobreza se acentuaron; las actividades más rentables y los servicios públicos, quedaron en manos de capital extranjero (Villegas, 2003); creció exponencialmente el desempleo y la informalidad laboral; las empresas grandes sólo empleaban al 7% de la población, las pequeñas y medianas el 10%, y las familiares el 83% (Linera, 2005). Se daría la crisis de representación de los partidos políticos dominantes y de las identidades sociales modernas, y el fortalecimiento de la *identidad representativa* de sectores subalternos. El despido masivo de *obreros-campesinos* mineros debilitó la identidad corporativa-obrera y permitió el protagonismo de la *identidad indígena*, principalmente respecto al trabajo cocalero. Los movimientos sindical e indígena optaron por radicalizar sus posturas, *dualizando* entre gobierno y sociedad civil, apareciendo como principales canalizadores del descontento social, desgastando la poca estabilidad del sistema político (Alenda, 2004). La identidad indígena-campesina retomaría un protagonismo político que no lo tenía desde los siglos XVIII y XIX (Sanjinés, 2004), potenciando sus instrumentos políticos: el Movimiento Al Socialismo y el Movimiento Indígena Pachakuti (Mayorga, 2008a; Alenda, 2004).

La fusión obrero-indígena fue favorable para la irrupción del movimiento cocalero, producto del despido masivo de mineros del estaño en el altiplano desde 1985 que emigrarían Cochabamba para insertarse en la producción de coca (Alenda, 2004). El boom de la coca tenía que ver con el alto consumo por parte de artistas y yuppies en EE.UU (Natanson, 2009). Pero no fue solo un traslado demográfico, sino también de la tradición de lucha y organización minera, que resultó en el nacimiento de la *Coordinadora de los Productores de Coca*, liderada por Evo Morales desde 1994 (Alenda, 2004; Natanson, 2009). Los *cocaleros* enfrentarían campañas militares de los gobiernos bolivianos y estadounidenses para la erradicación de cultivo y producción de cocaína, dándose la llamada "*guerra de la coca*". Dichas campañas implicaron violencia militar, aplicación de fungicidas contra cultivos y poblaciones; y el control del desplazamiento de los campesinos (Escárzaga, 2004).

Respecto a la descentralización implementada, estos movimientos fueron muy críticos. Las críticas se centraron en cuatro puntos (Natanson, 2009; Ströbele-Gregor, 1997). Primero, se entendía que la descentralización acompañada por una educación

bilingüe y políticas privatizadoras, en realidad solo solapaba el reemplazo de la idea de clase por la de etnia o cultura, funcional al pensamiento anti-estado del neoliberalismo. Segundo, los nuevos límites municipales no coincidían con los límites territoriales tradicionales, y dividían las comunidades étnicas, significando una amenaza para las estructuras sociales, políticas, y económicas de los pueblos originarios, que venían perdurando y eran de importancia para la supervivencia indígena. Tercero, el poder de los partidos se extendería sobre las formas de organización política de pueblos y comunidades indígenas, por lo que se reprochó a los partidos de gobierno su objetivo de crear más canales de influencia política para destruir las organizaciones políticas, movimientos sociales y sus estructuras respectivas. Cuarto, las tareas que anteriormente las realizaba el Estado son transferidas a comunidades sin los recursos suficientes, sirviendo la descentralización como instrumento para la reestructuración neoliberal, administrando los pobres su propia pobreza.

La democracia pactada y la economía de mercado entrarían en crisis en el año 2000. Comenzaría una fuerte tensión entre *política institucional* (gobierno, parlamento, partidos) y *política en las calles* (protestas, bloqueos y paros) (Mayorga, 2008). El estallido se daría finalmente en el año 2003. Primero, cuando Sánchez de Lozada pretendía profundizar la privatización y extranjerización del gas natural en Tarija. Los movimientos indígena y obrero liderados por Morales y Quispe, accionaron huelgas, bloqueos intermitentes, siembras de piedra y golpes imprevistos, las que pretendieron ser neutralizados con medidas militares, dándose la *guerra del gas* (Natanson, 2009).

Sánchez de Lozada renunciaría a la presidencia, sucediéndolo Mesa que correría el mismo destino.

Segundo, cuando la empresa francesa Suez propietaria de *Aguas del Illimani* que tenía el suministro de agua, decidió el aumento de la tarifa, y generó otra reacción de los movimientos sociales, que concentraron en un cabildo a más de 250.000 personas en un enclave indígena del altiplano. Se daría la conocida *guerra del agua* (Natanson, 2009). Mesa renunciaría a la presidencia, cediendo la titularidad a la *Corte Suprema*, la que legitimaría la convocaría a elecciones a una *Asamblea Constituyente y Referéndum* por autonomías departamentales para laudar las dos principales reivindicaciones de las zonas en conflicto (Mayorga, 2008a; Natanson, 2009). La convocatoria al referéndum autonómico respondía a la demanda empresarial de Oriente, que desde el 2004

comenzaría a manifestar su pretensión de *autonomías departamentales* para controlar sus utilidades y frenar ante el avance del intervencionismo popular (Chávez León, 2008). La convocatoria a la Asamblea Constituyente respondía a la demanda de los movimientos indígenas, principalmente de Occidente, por un nuevo Estado que les diera reconocimiento y autodeterminación, introduciendo también en el debate la idea de *autonomía indígena*, también para contrarrestar la pretendida autonomía departamental (Chávez León, 2008). La colisión entre autonomías sería la principal disputa en el primer periodo de gobierno del Movimiento al Socialismo.

#### **4.4. Gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS): nuevo modelo de desarrollo y afirmación étnica.**

Al proceso de crisis y asenso de una nueva clase social al gobierno boliviano, García Linera (2010) lo llamó “*Estado en transición*”, y refiere a cinco etapas. Primera, la *crisis del estado* entre los años 2000 y 2003, principalmente con las *guerras del gas y del agua*, y en la que se da el protagonismo de los movimientos sociales como bloque disidente y con capacidad de movilización y expansión territorial. Segunda, el *empate catastrófico*, entre 2003-2006, en el bloque disidente presenta públicamente propuestas y quiebra el imaginario colectivo en dos. El bloque subalterno se expande y adquiere integraciones diversas, haciéndose una unidad polimorfa con un programa de cambio estructural. Tercera, *renovación de la elite política*, se da en el 2006 con la asunción de Evo Morales Ayma como primer presidente indígena de Bolivia. La clase social y étnica históricamente subsumida, accede a la responsabilidad de gobernar y transformar en políticas, demandas claramente constituidas. Cuarta, *reconversión o restitución conflictiva de un bloque de poder económico-político-simbólico*. El nuevo bloque busca ensamblar el ideario de la sociedad movilizada con la utilización del Estado. Última, *punto de bifurcación*. La pugna política y social se resuelve con la consolidación de un nuevo sistema político, legitimando un nuevo bloque de poder y un nuevo orden simbólico estatal. Esto se daría en el 2009 con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), refundacionista del Estado boliviano.

Este cambio irrumpió con vehemencia, favorecido por las propias características estructurales de Bolivia: *Estado débil y sociedad fuerte*. El Estado neoliberal fue represivo en lo material y debilitó aún más la posibilidad de un relato cohesionador, favoreciendo a la efervescencia de la sociedad civil históricamente excluida, que se

auto-organizó y generó el cambio social (Mayorga, 2008b). Organizaciones que se apropian de la representación social y asedian a las instituciones democráticas, impidiéndoles ejercer sus funciones en defensa de lo que entienden como bien común o interés general (Del Campo, 2007)

Morales asumiría la presidencia en enero del 2006 con mayoría en el Congreso, luego de ganar las elecciones en diciembre del 2005 con el 54%. Con los gobiernos del MÁS, se darían *cambios en los códigos, orden de las demandas, y los procedimientos para tomar decisiones*, sustituyéndose la representación por la participación (Mayorga, 2008 a). Las demandas de los movimientos indígena y obrero, serían estructurantes de la nueva agenda gubernamental. Respecto a la *descentralización política*, las históricas demandas por *autonomías territoriales* desde el indigenismo, encontrarían un gobierno con voluntad para implementarlas y una sociedad civil dispuesta a apropiárselas. A continuación describiremos como se plasma el modelo de desarrollo productivo con inclusión social en Bolivia, sobre todo en los propósitos de consolidar el Estado en lo material (re-estatización y re-nacionalización), y en lo simbólico (nueva constitución con apoyo de las grandes mayorías).

#### **4.4.1 El modelo de desarrollo productivo con inclusión social en Bolivia.**

El MAS llega al gobierno con un programa *refundacionista, anti-imperialista y anti-neoliberal*, reflejando las demandas de aquella sociedad civil que conformaba la nueva hegemonía. Pretendía una Asamblea Constituyente que incluyese las mayorías indígenas en un nuevo pacto social; la *nacionalización de los hidrocarburos* y otros recursos; y la defensa de la *producción de coca* (Natanson, 2009). Lo *productivo* se observa en el respeto por la propiedad privada y las instituciones del Estado capitalista, incentivo a la inversión extranjera y asociaciones con transnacionales (Orellana, 2006). Se proclama una *nacionalización responsable* y un desarrollo industrializado, orientado al mercado interno (Orellana, 2006). Se pretende modernizar la economía desde el llamado *capitalismo andino*, en el que la industria convencional, la microempresa urbana artesanal y la industria indígena comunitaria, constituirían la triada económica (Mogrovejo, 2010). Las relaciones entre empresa estatal, privada nacional y extranjera, así como las asociaciones de productores rurales y urbanos, se conciben como complementarias (Orellana, 2013).

Este nuevo modelo se vería favorecido con el aumento de las exploraciones de petróleo y gas natural (Calderón, 2007), y el principal dinamismo económico sería el aumento de volúmenes y precios de exportaciones de esos recursos energéticos (Laserna, 2010). Sin embargo, hay que atribuir al gobierno el haber impedido que este flujo se figurara, al haber nacionalizado las principales cadenas exportadoras. La demanda interna también crecería promovida por la expansión del gasto público, aumentando el empleo, el salario y ampliando las políticas sociales (Molina, 2013). La nacionalización y una mayor recepción de regalías, permitiría financiar diversas políticas de redistribución.

La *inclusión social* se pretende principalmente con políticas sociales inmediatas y las reformas constitucionales orientadas al reconocimiento, la redistribución económica y del poder político. Respecto a lo primero, los más relevantes fueron iniciativas inspiradas en los modelos cubano y venezolano, como las tarifas diferenciales al consumo de energía eléctrica para hogares pobres, campañas masivas de salud (universalización de bonos materno-infantiles) y de educación (alfabetización) orientadas a sectores populares, bonos para personas mayores de 65 años (bonos dignidad) y para estudiantes para impedir la desvinculación (Mayorga, 2008b), y títulos de tierras a comunidades indígenas (Mogrovejo, 2010).

El MAS debió afrontar desafíos respecto al Estado y la economía. Respecto al Estado, era decidir democráticamente su nuevo carácter para que esté efectivamente al servicio de la sociedad y superar impedimentos que le imposibilitaban convertirse en actor promotor del desarrollo, como la lógica clientelar o las relaciones de subordinación a poderes transnacionales (Calderón, 2007). El reto ha sido plantearse un Estado inteligente e innovador, que vincule la dinámica económica y sociocultural, que pueda combinar la solidaridad productiva con las comunidades pobres y respeto a autonomías (Calderón, 2007). Se buscó acabar con el *Estado colonial* por medio de una Asamblea Constituyente, para generar igualdad jurídica entre grupos étnicos y sociales, y lograr un estado democrático, inclusivo y fortalecido desde su dimensión simbólica.

Bolivia, heredó una institucionalidad basada en la exclusión de pueblos y naciones originarias (Suarez, 2013). El cambiar las jerarquías étnicas, territoriales y sociales, necesitaría cambios institucionales que reflejen justicia distributiva y en el uso de los recursos naturales (Calderón, 2007; Suarez, 2013). Desde lo económico, se heredó una

economía en crecimiento pero desigual y diversa, en la que conviven formas comunitarias y familiares de producción con sofisticadas empresas (Calderón, 2007). En ese contexto, la cuestión del desarrollo pasa sobre todo por cómo invertir la pirámide producción-empleo ya que las economías de nivel intermedio tienen cada vez mayor importancia como puente entre los sectores más productivos y los menos dinámicos (Calderón, 2007). Desde la sociedad, cuenta con potencialidad para el nuevo modelo: apretado tejido de organizaciones indígenas y corporativas que expresan las reivindicaciones de la población y sustituyen a las instituciones estatales que no están presentes en el área rural o en pequeños pueblos. Se trata de un sistema complejo y diverso que recoge y canaliza la mayor parte de los impulsos populares (Molina, 2010). Históricamente, el corporativismo es la forma “natural” de organización boliviana, y la principal fortaleza del MAS es su coincidencia ideológica y organizativa con éste (Molina, 2013)

#### **4.4.2. El MAS: una izquierda refundacionista nacida en la sociedad.**

El gobierno del MAS representa el tercer momento histórico de Bolivia en que el *movimiento indígena* toma participación fundamental en la política nacional (Salazar, 2013). Primero fue la Guerra Federal (1889) y segundo la Revolución Nacional (1952), pero solo en este *tercer momento*, asume un rol hegemónico (Salazar, 2013), como gobierno (Mayorga, 2008b). Como vimos en el apartado teórico, el MAS es una izquierda que nace y propone cambios desde la *sociedad*, principalmente desde movimientos étnico-clasistas (Garretón, 2006) y donde predomina una lógica de representación de tipo societalista (Panizza, 2009).

Es una izquierda más bien outsiders, con poquísima trayectoria en el sistema político pero que en una década permitió a los movimientos sociales disputar la hegemonía de la sociedad boliviana. Los partidos de ideología marxista y nacionalista, asimilaron programas neoliberales que los llevaron al declive, estimulando un proceso de reorganización popular principalmente desde la CSUTCB (Tapia, 2008). La novedad del MAS radica en ser un instrumento político de sindicatos y movimiento indígena y por tanto no neutral para con los actores de la sociedad civil boliviana (Tapia, 2008). La transformación de la crisis de la sociedad moderna y salarial, provocó en Bolivia el reemplazo del sujeto político obrero por el sujeto político indígena (Tapia, 2008). Si

bien su eje continúan siendo los sindicatos, éstos ya no son de obreros fabriles o mineros, sino principalmente de campesinos cocaleros.

Si el MAS fue un instrumento político creado y conformado por sindicatos y nuevos movimientos sociales, la pregunta es *¿cuál fue la relación gobierno y movimiento indígena en la primera presidencia de Morales?*. Desde 1985, los partidos de izquierda buscaron controlar al movimiento campesino colocando a sus militantes al frente de su dirección. Sin embargo, la izquierda boliviana perdió credibilidad al alinearse a políticas neoliberales por lo que se surgió un vacío en organizaciones sindicales agrarias, lo que fue aprovechado por dirigentes campesinos de izquierda que habían roto vínculos con dichos partidos, y que empezaron a construir una alternativa política propia (Archondo, 2007). Liberados de las presiones partidarias, los congresos campesinos aprobarían forjar un «instrumento político» con el objetivo de ingresar en el terreno electoral de manera corporativa y obtener la mayor cantidad posible de espacios de poder para ponerlos al servicio de sus luchas sociales (Archondo, 2007). En 1995 se funda el MAS, conquistando primero municipios, luego parlamentos y finalmente la presidencia.

Desde inicios, el MAS recogía demandas de los cocaleros sobre la soberanía nacional y de los pueblos en plural. El elemento indio en Bolivia es algo heterogéneo, que se refleja en varias formas de organización, que no fueron eliminadas durante la colonia ni la república. A esta movilización de bases tradicional y comunitaria se suma la de las formas sindicales modernas en los territorios desde la reforma agraria de 1952 (Tapia, 2008). Con el fortalecimiento político de estos movimientos ha resurgido un viejo proyecto de la izquierda boliviana: la *participación directa de la sociedad civil* identificada con los *sectores populares*. Dicha aspiración de co-gobierno fue encarnada principalmente en la realización de una Asamblea Constituyente para *refundar* la Constitución con participación de todos los pueblos y sindicatos del país, lo que defensores de la propuesta llamaron organizaciones *vivas de la sociedad* (Tapia, 2008)

Esta propia trayectoria permitió la alianza del MAS con otros movimientos sociales que emergieron a partir del año 2000. Antes de las elecciones del 2005 el MAS establecería alianzas con más de 50 organizaciones, entre ellas la CSUTCB, la Federación de Cocaleros, la Confederación Rural de Maestros y organizaciones sociales de los sectores fabril, minero y transporte. Se puede afirmar que a la hora de establecer

tales alianzas y acuerdos, el MAS priorizó a los movimientos sociales, luego a los líderes municipales, y finalmente intelectuales de clase media (Mogrovejo, 2010). Dichas alianzas se reflejaron en la composición del primer gabinete gubernamental, compuesto por indígenas, sindicalistas, empresarios, mujeres e intelectuales de clase media comprometidos con el proceso (militancia popular, asesores de organizaciones campesinas o representantes de ONG) (Mogrovejo, 2010).

Estas alianzas tuvieron dos particularidades: ningún actor adquirió la centralidad que adquirió el movimiento indígena cocalero, nido de la figura del propio Evo Morales; no hubo aliados de elite influyentes que respaldaran, lo que alentó a hacer uso de la única oportunidad que le quedaba, acceder al poder político (Archondo, 2007).

El MAS empleó todo el aparato sindical campesino que lo había incubado, recurriendo a una tradición y una experiencia organizativa de varias décadas. Cada dirigente sindical era un activista electoral y cada asamblea un impulso al instrumento político. Dado que los sindicatos campesinos tienen una estructura orgánica efectiva y antigua, y en vista de que fueron ellos los que decidieron formalmente crear un partidomovimiento, la presencia indígena cocalera se mantuvo como dominante en el MAS, y los sindicatos cocaleros subordinaron la actividad parlamentaria y municipal a sus objetivos (Archondo, 2007). El MAS ha sido el instrumento y no un partido paralelo, que los movimientos indígenas y sindicales construyeron para sí y de forma propia y autónoma, ante lo que podemos postular que los límites entre gobierno y movimientos sociales fueron mínimos, específicamente podríamos sostener que entre gobierno y movimiento indígena se trata de un *solo actor o dos actores que articulan férreamente demandas y ofertas de políticas públicas*.

Siguiendo el análisis de Panizza (2009) y la tipología de Mirza (2006), argumentamos que el conglomerado de movimientos que armaron el MAS y los miembros que ocuparon funciones de gobierno compartían los mismos intereses, siendo los segundos vos y voto de los primeros en espacios institucionales, es decir que dichos movimientos se vieron ante la posibilidad real de resolver conflictos sociales en la política institucional. La autonomía implica capacidad de los movimientos sociales para definir sus estrategias en función de sus identidades e intereses específicos, pero sin constituirse por ello en entidades desconectadas y descontextualizadas respecto a un territorio, una nación y un momento particular (Mirza, 2006). Autonomía implica

libertad de decidir los momentos de lucha, los por qué y para qué, refrendando capacidad de construir democracia desde abajo en la medida en que los sectores sociales se integran y sostienen sus actuaciones, y democracia desde arriba en la medida en que conquistan espacios para tener injerencia en las definiciones estratégicas (Mirza, 2006). La autonomía de los movimientos sociales respecto de partidos, al Estado y de cualquier organización, es lo que les permite construir identidad propia y asumir representatividad conferida por los sectores sociales que han depositado en ellos su confianza.

Las principales propuestas programáticas del MAS y las principales medidas de su primer gobierno, son coincidentes con las demandas estructurales del movimiento indígena y sindical. Dentro de las medidas que fueron ejecutadas casi de inmediato en la primera administración de Morales se encuentran: *nacionalización de hidrocarburos, Asamblea Constituyente y autonomías de naciones y pueblos indígenas originarios* (MAS-IPSP, 2005). La principal oposición al gobierno fue también desde la sociedad civil, liderada por el *Comité Cívico de Santa Cruz*, que articulaba demandas autonomistas de cuatro departamentos de oriente y sur: Santa Cruz, Beni, Pando y Sucre. El movimiento *Nación Camba* representa al sector político mayoritario y más radical de esas pretensiones autonomistas. Surgió en los años setenta entre las élites empresariales de Santa Cruz, promoviendo el separatismo del oriente boliviano. Fue formalmente fundado en el 2001 y consolidó su pensamiento político e ideológico con la publicación *Los cruceños y el derecho a la libre determinación* (Mogrovejo, 2010; Antelo, 2003).

#### **4.4.3. Asamblea Constituyente: demanda indígena y mayoría indígena.**

La Asamblea Constituyente (AC) tuvo su primer antecedente en la marcha indígena en 1990, y no se volvió a escuchar hasta fines de los `90. Mientras más legitimidad perdía el sistema de partidos y el modelo económico, más voces se sumaban a la propuesta (Peñaralda, 2009). El argumento central era que el Estado no había logrado sacar de la pobreza a 2/3 de la población boliviana y que mantenía excluidas (material y étnicamente) a las grandes mayorías (Peñaralda, 2009). Se requería un cambio profundo para *consolidar* la democracia boliviana, la que suponía una reparación histórica a favor de los pueblos indígenas (Gamboa, 2010; Del Campo 2007). Quienes se oponían a esta medida, señalaban que estas reformas podían realizarse desde la constitución vigente.

Se trataba de la reivindicación autonomista por parte de la sociedad civil cruceña relacionada al empresariado, que partir del año 2000, como contrapropuesta a movimientos sociales subalternos, se movilizaba por convocar a un referéndum autonómico. Así, dos agendas que convivirían por un tiempo (Peñaralda, 2009).

El gobierno del MAS, aprobó de inmediato la elección de representantes a la AC y el referéndum *vinculante* sobre *autonomías departamentales*. Las primeras acciones fueron promulgar las leyes N° 3364 de *Convocatoria a la Asamblea Constituyente* (6/03/2006) y N° 3365 de *Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales* (6/03/2006). Mediante las mismas, se elegiría a los asambleístas para discutir el cambio de Constitución y se definirían criterios para votar a favor o en contra de ingresar a un régimen autonómico. Ambas convocatorias se fecharon para julio de 2006 y sus resultados consolidarían la posición del gobierno y explicarían la fuerte tensión entre dos bloques que polarizaban la política boliviana: el occidente empobrecido y expectante de las promesas presidenciales, que pujaba por una AC, estatizaciones y nacionalizaciones, y ampliación de políticas sociales; y el oriente rico, resentido por las promesas presidenciales, defensor de las autonomías departamentales, la elección directa de prefectos y la libre exportación del gas (Del Campo, 2007)

En la votación para la AC, el MAS obtuvo el 50,72 % (mayoría en Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz) y logró 137 miembros en 255, en segundo lugar el PODEMOS obtuvo un 15,33 %, y logró 60 miembros (mayoría en Pando, Beni y Santa Cruz). El 34% (58 miembros) restante se distribuyó entre 23 fuerzas minoritarias, ninguna superior al 10% (Del Campo, 2007; Mayorga, 2008). Respecto al resultado final del *referéndum autonómico vinculante*, se concluyó con una victoria del “NO” con un 57,59 %, mayoritario en feudos del MAS (Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz), frente al 42,41 % del “SI” (mayoritario en Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz) (Del Campo, 2007). Observamos que la conformación de la AC como la votación del referéndum por departamento, expresaron la confrontación étnica y social que se daba desde décadas anteriores, y que dichos ámbitos se transformarían en juegos de suma cero. El conflicto se dio entre los intereses de estas dos regiones y dos actores de la sociedad civil, los movimientos indígenas-sindicales de occidente, y los *Comité Cívicos* departamentales de Oriente y (Gamboa; 2010).

La AC quedó atenazada por dos corrientes radicales: el MAS y el PODEMOS. La primera con visión de cambio social, y la segunda de restauración clasista-racial (Gamboa, 2010). Mayorga (2008 a) identifica cuatro etapas por las que transitó la AC. La *primera* fue entre agosto y diciembre del 2006, en la que se discutieron aspectos reglamentarios del funcionamiento de la AC. Se conformaron comisiones de trabajo que tenían tiempo hasta abril del 2007 para sistematizar y enviar las propuestas al plenario. La ley de *Convocatoria a la Asamblea Constituyente* preveía que la aprobación por parte de la AC previa al referéndum, fuere de 2/3 del total de los miembros presentes, sin embargo desde el oficialismo se pretendía dar a la AC atribuciones plenipotenciarias para generar cambios reglamentarios y aprobar el nuevo documento con mayoría absoluta, lo que condujo al primer conflicto (Mayorga, 2008a).

La *segunda etapa* fue entre enero y julio del 2007. La AC reciben las propuestas de sus comisiones de trabajo, con consenso en más de la mitad de las propuestas, pero no en las propuestas referidas al tipo de Estado. La *Comisión de Descentralización y Autonomía* llevó a la AC *dos propuestas disimiles*: la del MAS que pretendía una Constitución que privilegie los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios campesinos, oponiéndola a la autonomía departamental; y la del PODEMOS que pretendía jerarquizar la autonomía económica de los departamentos en desmedro de la autonomía de pueblos indígenas originarios (Mayorga, 2008a). La pugna era respecto al control territorial (tierra) y el poder sobre recursos (Peñaralda, 2009; Mayorga, 2008a). Se trataría de un conflicto respecto a la descentralización desde dos formas de entender la historia boliviana. Una de raíz republicana, promotora de diferentes niveles de descentralización *sin alterar la conformación territorial vigente*, que recoge hitos como la Guerra Federal y la Ley de Participación Popular de 1994 como opción municipalista. Otra era de base comunitarista, vinculada a los movimientos indigenistas, que cuestionaba el fundamento republicano, *revalorizando formas de políticas territoriales pre-republicanas e incluso pre-coloniales*, por considerarlas más adecuadas a la realidad social de un país de mayoría indígena y pobre (Del Campo, 2007; Albó, 2007).

El conflicto sobre descentralización y autonomías se intensificó en la discusión sobre la capitalía. La oposición pretendía la *capitalía plena*, queriendo cambiar la sede a Sucre, propuesta que fue acompañada por marchas y convocatorias a *desobediencia civil* (Peñaralda, 2009). El oficialismo demostró una negación contundente y también

promovió la movilización, convocando a más de 1.000.000 de personas en La Paz bajo la consigna la *capital no se mueve* (Mayorga, 2008a). De esta manera, el tema de la capitalía que no era prioritario en la AC, tomó un lugar protagónico, trasladándose a la sociedad civil de las dos regiones. Estos conflictos aplazaron los tiempos de la AC.

La tercera etapa fue agosto-diciembre del 2007. Constituyentes y parlamentarios acuerdan aplazar los tiempos de la AC. Se dio un primer consenso entre oficialismo y oposición respecto a temas controversiales como descentralización y autonomías. El PODEMOS accedió a firmar acuerdos respecto a tipo de Estado, propiedad de los recursos naturales, organización de los poderes del Estado, formas de propiedad y regímenes de autonomías; el MAS moderó sus máximas como la redistribución territorial del poder, el control de los pueblos indígenas sobre recursos naturales, y la cuotificación étnica para conformar el legislativo (Mayorga, 2008a).

La *cuarta etapa* fue en diciembre del 2007 caracterizada por la aprobación de la nueva Constitución en el seno de la AC. Los acuerdos alcanzados meses antes fueron muy frágiles. Las bases indigenistas del MAS y sus constituyentes, veían desaparecer la posibilidad de una *refundación real* del país (Peñaralda, 2009), y los Prefectos y Comités Cívicos de oriente volvieron a sus posturas radicales al no obtener la capitalía (Mayorga, 2008a). Esto llevó a estallidos y represión que provocó muertes y obligaron a que en diciembre del 2007 la AC sesionara en un recinto militar por cuestiones de seguridad. A aquel plenario *no concurrieron asambleístas de la principal oposición* como gesto de desacuerdo con el proceso, y el órgano se integró por 164 miembros. El oficialismo optó por darle *curso acelerado* a la aprobación del borrador constitucional, que fue aprobado el 11 de diciembre del 2007. La oposición acusó aquel acto de *dictadura de la mayoría* y señaló la nueva aprobación como *la constitución del MAS* (Peñaralda, 2009; Mayorga, 2008a). Se preveía que la nueva constitución fuese aprobada por referéndum ciudadano en enero del 2008, sin embargo varios factores como la cuestionada legitimidad del proceso, las movilizaciones y conflictos por las autonomías, postergaron para enero del 2009 dicho referéndum. El nuevo escenario de legitimidad procedimental sería el parlamento, donde el MAS no controlaba la mayoría en el senado (Schavelzon, 2009).

Ante la imposibilidad de diálogo, los Prefectos de oriente iniciaron una búsqueda unilateral de autonomía, sin diálogo y en confrontación con el gobierno, elaborando *Estatutos autonómicos* que fueron ratificados en referéndums no reconocidos por el Gobierno Nacional ni por la Corte Electoral. Estos *estatutos* se diseñaron en los departamentos de la *media luna*, amparados en el triunfo del SI del referéndum autonómico vinculante del 2006. Por su lado, los movimientos indígenas entraron en descontento nuevamente porque las negociaciones se daban a nivel parlamentario desconociendo la síntesis de la AC. En ambos lados, dominaban posiciones descreídas del dialogo (Schavelzon, 2009).

La dirigencia del MAS instó a sus bases a moderar pretensiones, recordando que se trataba de un proceso de cambio en democracia, de *revolución democrático-cultural* (Schavelzon, 2009). Pese a las críticas de *progresistas* desde las bases a la dirigencia, el MAS aceptó el reto de ceder y buscar acuerdos, lo que resultó en propuestas menos rupturistas (Schavelzon, 2009). Se trataba de una *constitución en transición*, no descolonizadora sino hacia la descolonización (Schavelzon, 2009).

Vemos que en ese proceso, las autonomías indígenas como departamentales, se instalaron como punto en el proceso hacia una nueva Constitución. Las autonomías indígenas eran primer plano para la voluntad del gobierno como respuesta a una demanda estructural y como forma de recortar el poder de los departamentos, pero eran perjudicadas cuando en su disputa con Oriente el gobierno interpretaba que dicha autonomía no implicaba poder para legislar. En esa negociación de autonomía sin facultades de legislar, los indígenas al igual que los departamentos se verían afectadas por el centralismo paceño (Schavelzon, 2009). Los acuerdos entre gobierno y departamentos opositores iniciarían en el último cuatrimestre del 2008. El MAS cedería poder de legislar a las autonomías departamentales e indígenas. A su favor, establecía que el nivel central prevalecería jurídicamente sobre niveles de autonomías que tendrían entre sí igual jerarquía. El acuerdo alcanzado fue el reconocimiento de autonomías departamentales, indígenas en un mismo nivel jerárquico, y no así para municipios y regiones que dependerían jerárquicamente de aquellos. De esta manera, el acuerdo sobre descentralización y autonomías fue una fusión entre una respuesta a las demandas del mundo indígena y prioridad del gobierno, con el realismo político de una negociación cargada de violencia (Mesa, 2012).

Ese acuerdo posibilitó la aprobación por los 2/3 en la AC, y se elaboró un documento que se llevaría a referendo. El 25 de enero de 2009 se llevó a cabo el referendo sobre la Constitución. El SÍ ganó con el 61,4% de los votos, el NO obtuvo el 38,6% y el total de nulos y blancos sumó el 4,31%, y asistieron el 90% de los electores. En diciembre del 2009, a la par con las elecciones presidenciales, se realizó el referéndum por las autonomías en los cinco departamentos que en el 2006 habían votado por el NO en el *referéndum autonómico vinculante*. A diferencia de entonces, el gobierno para frenar la tendencia del oriente, se apropió de la bandera autonómica e hizo una abierta campaña a favor del SÍ. Los resultados fueron abrumadoramente favorables a las autonomías en Chuquisaca, Potosí, Cochabamba, La Paz y Oruro. Los nueve departamentos de Bolivia aprobaron el nuevo régimen de autonomías (Mesa, 2012)

#### **4.4.4. Descentralización y autonomías en la nueva legislación de Bolivia.**

La estructura del nuevo texto constitucional consta de cinco partes: a) caracterización del Estado, derechos, deberes y garantías; b) estructura y organización funcional del Estado; c) estructura y organización territorial del Estado; d) estructura y organización económica del Estado; y e) jerarquía normativa y reforma de la constitución. La primera parte refiere a lo dogmático, las otras refieren a lo orgánico. Los principales cambios tuvieron que ver con la concepción y la forma del nuevo Estado. Respecto a lo dogmático, el Estado boliviano adquiere 11 características (art.1), *Unitario, Social de Derecho, Plurinacional, Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con autonomías*, con las cuales se afirma una refundación basada en la pluralidad política, económica, jurídica, y cultural. Dentro estas características, hay dos que reconocen el universo indígena y se alejan de la concepción liberal: *plurinacional y comunitario*; y dos producto de negociaciones entre regiones: *descentralizado y con autonomías*.

La idea de *plurinacional* puede responder a dos conceptos de nación. El liberal, que refiere a la coincidencia nación-Estado, la nación como conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado y por ende los Estados modernos se llaman Estado-nación, una nación un Estado. El concepto *comunitario*, no conlleva consigo necesariamente al Estado, sí conlleva un concepto de autodeterminación, y obliga a refundar el Estado porque el mismo no tiene una sola nación (Sousa Santos, 2007). Lo

*comunitario*, incorpora la dimensión de la democracia comunitaria como forma de reconocimiento y legitimidad de la forma de elección de representantes y de administración de justicia, según normas y procedimientos propios de naciones y pueblos originarios (Mesa, 2012; Suarez, 2013).

Así, la *Nueva Constitución Política del Estado* (NCPE) plasma una forma de descolonización desde ciertas garantías a las “autonomías indígenas” (Chávez León, 2008). En Bolivia existen *naciones comunitarias*, que no contienen en su seno la forma estatal en el sentido occidental como por ejemplo la separación de instituciones y de políticos profesionales para administrar bienes comunes y tomar decisiones, sino que la política no se ha autonomizado del resto de la regulación social (Tapia, 2007). Esta concepción refundacionista, se plasma en el reconocimiento de la existencia pre-colonial de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y el dominio ancestral sobre sus territorios, consolidándose sus entidades territoriales (art.2). Se reconoce la libre determinación y territorialidad de éstas naciones y pueblos y su derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios, se garantiza el derecho a la consulta previa obligatoria por el Estado para la explotación de recursos naturales no renovables en el territorio que habitan, a la participación en los beneficios de la explotación económica en sus territorios, a la gestión territorial autónoma, y al uso exclusivo de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 30).

Las características de *descentralizado* y *con autonomías*, refiere a la organización territorial del Estado y se regula por la NCPE en su tercera parte titulada “*Estructura y organización territorial del Estado*” (art.269 al art.305), y por la *Ley Marco N° 031 de autonomías y descentralización “Andrés Bóñez”* derivada del art. 271 de la NCPE. Descentralizado con autonomías, significa que el poder del Estado que estaba centralizado pasa a descentralizarse hacia departamentos, territorios indígenas municipios, y regiones. Se hace referencia a una nueva organización territorial, a principios que la rigen, y competencias y atribuciones que se le asigna.

La NCPE organiza territorialmente el país en *nivel central, departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos* (art.269). Los principios que rigen la organización territorial en general y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas en particular son: *unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común,*

*autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos* (art.270).

La NCPE diferencia autonomía y descentralización (art.272): autonomía implica elección directa de autoridades por la ciudadanía, administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones; descentralización implica una graduación menor en la transferencia de poder y significa una relación jerárquica entre unidades territoriales (CEDIB, 2009). En el caso de las *entidades autónomas*, se le transfieren parte de todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), para que éstas los administren en una determinada jurisdicción, de acuerdo con alcances constitucionales definidos (CEDIB, 2009). No hay una relación de subordinación con el nivel central ya que las entidades deciden libremente sobre éstos temas, en una relación horizontal con el Estado central. En el caso de las *entidades descentralizadas*, el Estado transfiere funciones y recursos a otras entidades pero mantiene a éstas subordinadas en cuanto a decisiones (CEDIB, 2009). En síntesis, la *autonomía* en la NCPE de Bolivia es lo que conceptualmente definimos como *descentralización política territorial*, mientras lo que denomina *descentralización* es lo que hemos definimos como *descentralización administrativa* (CEDIB, 2009).

La NCPE define cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal y de territorios indígena originaria campesina (TIOC). Aclara que no existe relación de subordinación entre ellas y que tendrán el mismo rango constitucional, y que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará participativamente el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica, que deberá ser aprobado por 2/3 del total de sus miembros y previo control de constitucionalidad, y mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción. (Art.274-275). La conducción departamental se conforma por una Asamblea Departamental (legislativa, deliberativa y fiscalizadora) y un Ejecutivo Departamental (art.277). Los miembros de la Asamblea Departamental son electos por votación popular, excepto los asambleístas departamentales electos por naciones y pueblos indígenas originarios campesinos a través de procedimientos políticos propios

(art.278). La parte ejecutiva refiere a un Gobernador, máxima autoridad departamental (art.279). La conducción de las regiones (municipios contiguos que no trascienden límites departamentales) se constituye por una Asamblea Regional (deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora) y un órgano ejecutivo (art.281).

Los miembros de la Asamblea Regional son elegidos en cada municipio junto con los candidatos a Concejales Municipales (art.282). La conducción municipal se constituye por un Concejo Municipal (deliberativo, fiscalizador y legislativo) y un órgano ejecutivo presidido por un Alcalde/sa (art.283). El Concejo Municipal estará compuesto por concejales elegidos mediante sufragio universal. En los municipios donde existan naciones o pueblos indígenas, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes al Concejo Municipal mediante procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal (art.284). Respecto a la autonomía indígena, la NCPE es contundente: “*consiste en el **autogobierno** como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias*” (art 289). La autonomía indígena se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada comunidad (art.296).

Respecto a las competencias, la NCP las clasifica en *Privativas, Exclusivas, Concurrentes* y *Compartidas* (art.297). Las *privativas* son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución son propias e intransferibles del nivel central. Las *exclusivas* son aquellas que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. *Concurrentes*, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen las facultades reglamentaria y ejecutiva. *Compartidas*, aquellas sujetas a una legislación básica nacional, cuyo desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas. Las *competencias privativas* son la política económica y de desarrollo nacional, defensa nacional, orden interno, comercio y relaciones exteriores, empresas públicas e hidrocarburos (art.298). Las *competencias exclusivas* nacionales son: telecomunicaciones, energía, seguridad social, educación, salud, transporte, vivienda, turismo, y ordenamiento territorial (art. 298).

Las *competencias exclusivas departamentales* son: elaborar estatutos autonómicos departamentales, planificar y promover el desarrollo departamental, elaborar planes de ordenamiento territorial, generar y transportar energía hacia sistemas aislados, construir y mantener carreteras y vías férreas, electrificación rural, crear impuestos y tasas de nivel departamental no sean análogos a los nacionales, participar en industrialización y comercialización departamental de hidrocarburos (art.300). Las autonomías regionales, recibirán las competencias que le sean transferidas o delegadas (art 301). A nivel municipal, las competencias exclusivas son: elaborar las cartas orgánicas municipales, planificar y promover el desarrollo municipal, elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial, generar y transportar energía hacia sistemas aislados, construcción y mantenimiento de carreteras y vías férreas, electrificación rural, crear y administrar impuestos y tasas que no sean análogos a los de nivel nacional, participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburo, además de lo exclusivamente urbano como la guardia civil y la higiene (art 302). La autonomía indígena, además de sus competencias, asumirá las de los municipios (art.303), y como competencias exclusivas tienen: definición del estatuto autonómico; definición de formas propias de desarrollo económico y social; formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial en sintonía con los planes departamentales y municipales; ejercer la jurisdicción indígena para la *aplicación de justicia* y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios y en acuerdo con la NCP; crear y administrar tasas e impuestos en el ámbito de su jurisdicción; preservar el hábitat y el paisaje según sus principios, normas y prácticas culturales; mantenimiento de caminos vecinales y comunales.

En síntesis: el Gobierno Autónomo Departamental legisla y ejecuta en departamento, sobre las competencias asignadas a la autonomía departamental que en su mayoría refieren al desarrollo económico (CEDIB, 2009); el Gobierno Autónomo Municipal legisla y ejecuta en el territorio del municipio, sólo sobre las competencias asignadas a la autonomía municipal que en su mayoría comprende el desarrollo social y urbano (CEDIB, 2009); el Gobierno Autónomo Regional legisla y ejecuta en el territorio de la región, sólo sobre las competencias conferidas por el departamento y los municipios que lo integran y pueden comprender el desarrollo económico, social y urbano (CEDIB, 2009); *la autonomía indígena originaria campesina* es diferente porque no es sólo descentralización política, sino también autogobierno y autodeterminación, es capacidad

de gobernarse a sí mismo sin la intervención de otros niveles, con completa soberanía sobre los asuntos internos que le atañen y su condición política, económica, social y cultural (CEDIB, 2009) .

Por otra parte, la *Ley N° 031 de Autonomías y Descentralización* (LMA) del 2010, regula todo lo que en la NCPE refiere a las autonomías y descentralización, desde los procedimientos de conformación hasta la relación entre las unidades territoriales. Su objeto es reglamentar el régimen de autonomías por mandato de la NCPE (art.2 y 271). Reafirma los 18 principios constitucionales del nuevo régimen de autonomías (art.5), y explicita conceptos para la organización del mismo. Define unidad territorial como “*un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino*” (art. 6.I.1). Como Tierra Indígena Originaria Campesina (TIOC) define “*el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado*” (art 6.I.1).

Sobre la administración de la autonomía define entidad territorial, descentralización administrativa y autonomía. Por entidad territorial entiende “*la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley*” (art.6.II.1). Por Descentralización Administrativa entiende “*la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza su función*” (art.6.II.2). Por Autonomía entiende “*la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley*” (art.6.II.3). También conceptualiza

NPIOC como *“pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas. Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son los Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2, el Parágrafo I del Artículo 30 y el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado”* (art.6.III).

Esta ley continua con aspectos importantes para nuestra investigación, referentes a *finalidad, funciones y ejercicio* del sistema de autonomías, donde queda muy en claro que el paradigma político-democratizante de enraizamiento sociedad y Estado, que inspira el proceso de descentralización en Bolivia. Respecto a la finalidad, enfatiza con principios como plurinacionalidad, participación, identidad y bienestar, y especifica que *“El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país”*(art.7); y a su vez particulariza en finalidades para los gobiernos autónomos, las cuales tienen que ver con concretar el carácter plurinacional y autónomico del Estado; promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano; promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma; mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción; promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la NCPE y la ley (art.7.II. 1 a 9).

Respecto a las funciones, las autonomías tienen las siguientes: la autonomía indígena debe impulsar el desarrollo de naciones y pueblos originarios y la gestión de sus territorios; la autonomía departamental debe impulsar el desarrollo económico,

productivo y social en su jurisdicción; la autonomía municipal debe impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural; y la autonomía regional, promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de sus competencias conferidas (art.8). Se observa en el análisis de estas funciones, que la ley resalta claramente funciones relacionadas al desarrollo y el bienestar social y la accesibilidad a servicios públicos, tal vez con excepción de la autonomía departamental a la que se le asignan funciones más economicistas o relacionadas a lo productivo.

Por último y respecto a formas de ejercicio de las autonomías, la Ley 031 deja en claro que es un *régimen autonómico real*, de una descentralización política real. Indica que la autonomía se ejerce a través de: libre elección de autoridades por parte de la ciudadanía ; potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo a la NCPE y la ley ; la facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias del gobierno autónomo; la planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; el respeto a la autonomía de las otras entidades territoriales en igualdad de condiciones; y en el caso de la autonomía indígena originaria campesina, el ejercicio de la potestad jurisdiccional indígena en el marco de la NCPE y las leyes que la regulen (art.9.I.1 al 8)

#### **4.4.5. Justicia Indígena Originaria Campesina (JIOC): máxima expresión de la autodeterminación indígena.**

Lo referido a la administración de justicia se encuentra entre los artículos 178 y 204 de la NCPE. Los principios que rigen dicha administración son: “*independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos* (art.178). Observamos que la justicia boliviana contempla el carácter pluricultural de la sociedad boliviana. El Poder Judicial se constituye desde la complementariedad de dos formas de justicia: la *occidental ordinaria* o *tradicional* y la *indígena originaria campesina* (JIOC). Ambas formas de justicia gozan de mismo rango constitucional (art.179). Esta simetría se observa principalmente en que toda autoridad pública en jurisdicción de NPIOC acatará las decisiones de la JIOC y en que las autoridades de la JIOC podrán solicitar apoyo del

resto del Estado (art.1.92). La JIOC es un sistema jurídico propio, conformado por diversas normas, procedimientos, prácticas y valores, y autoridades comunales (originarias y sindicales), y las comunidades que conocen y reconocen a esas autoridades para la aplicación de normas y procedimientos en la resolución de conflictos y la regulación de la vida de las comunidades (Bazurco y Exeni, 2012). Al igual que en la organización territorial, la JIOC tiene su sostén en los artículos 2 y 30 de la NCPE, referidos al reconocimiento de la existencia pre-colonial de NPIOC y sus derechos de autodeterminación.

La diferencia principal entre las dos formas jurídicas se encuentra en quien la ejerce, los principios doctrinarios, y las fuentes de derecho. La Justicia Ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia y Tribunales Departamentales de Justicia (art.179), requiere de especialistas para interpretar normas y la elaboración de procedimientos (Bazurco y Exeni, 2012). Sus principios son *“gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, e igualdad de las partes ante el juez”* (art 180).

La JIOC se ejerce por sus propias autoridades a nivel de NIPOC (art.179) y bajo principios, valores culturales, normas y procedimientos propios (art. 190). Todas las personas que viven en la comunidad participan sin necesidad de un saber especializado. La JIOC se sostiene en el derecho consuetudinario, y no de leyes positivas que emanan y se aplican desde autoridades políticamente constituidas, es decir el Estado.

La diferencia fundamental entonces sería que el derecho positivo está vinculado al poder estatal, en tanto que el derecho consuetudinario está vinculado a la sociedad y sin referencia al Estado (Stavenhagen, 1990). En Bolivia, constituye una genuina expresión jurídica de base consuetudinaria, vinculada fundamentalmente a la tradición oral, ritos religiosos, y componentes valorativos propios de la sociedad pre-coloniales. Es imposible homogeneizar sus procedimientos e instituciones, debido a que se dan tantos modelos de justicia comunitaria como comunidades originarias existen (Peres Velasco, 2008). Por tanto, la JIOC no requiere ser expresada en un marco de derecho positivo, sino que requiere adaptarse a sus espacios de aplicación. Son sistemas de justicia locales, con alcance a espacios concretos, a estructuras organizativas propias. Partiendo entonces de la concepción de la JIOC como un sistema local, cuyo alcance es en función

al alcance de las autonomías indígenas, se entiende que los contenidos del sistema se relacionan con la historia de cada comunidad (Bazurco y Exeni, 2012).

En términos comparativos, la JIOC goza de privilegio dentro del sistema de justicia, debido a la representación demográfica y territorial de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC), y a que es el único de los subsistemas que se rige por reglas plurales nacidas desde la propia sociedad. Constitucionalizar la JIOC responde al propósito de satisfacer la moral histórica de los pobres y excluidos, concediéndoles al sujeto indígena un margen mayor de derechos políticos, para garantizar espacios de poder y control de los órganos del Estado. Dado el grado de centralismo y homogenización de los sistemas de justicia, entendemos que la JIOC en Bolivia es una de las expresiones más notorias de un proceso de descentralización política (autonomía) y que expresa no solo la capacidad demandada por una reforma de Estado democratizante, sino también expresa una sociedad civil con base local y con capacidades reales por apropiarse de dicho proceso.

## **6. Uruguay: de la *colonización débil y tardía* a la *izquierda reformista*. Una historia de Estado fuerte y sociedad civil territorialmente débil.**

El *Cono Sur* es la región más moderna de América Latina, constatado en sus niveles de industrialización, urbanización, estatalidad, centralidad política de los partidos, etc. (De Sierra, 2008). Varios factores explican este rasgo, pero uno es relevante para nuestra investigación: el *bajo peso demográfico de la población indígena originaria*, lo que llevó al predominio de las inmigraciones europeas compuestas por familias adineradas, campesinos pobres, y obreros industriales con experiencia en luchas sociales (De Sierra, 2008; Quijano, 2000). Se generaría así, una matriz de larga duración en la región: la *industrialización* redujo el peso de las oligarquías tradicionales y contribuyó a una *economía urbana* de mayor ingreso promedio, la formación del asalariado, mercado interno y clases medias; tempranos *impulsados desde el Estado* en educación y salud, que derivaron en una importante integración social; partidos políticos fortalecidos tempranamente como *actores políticos centrales*, generando altas tasas de participación y debilitando controles oligárquicos sobre los estatal (De Sierra, 2008).

Realizar una descripción del *proceso histórico uruguayo* nos permitirá entender ciertas líneas estructurales que influyeron en la conformación de un país de *Estado fuerte y sociedad civil débil en lo territorial*, que explica el actual proceso de descentralización político-territorial, nacido desde arriba (descentralización centralizada), y moderado, que no altera el esquema político administrativo previo.

### **5.1. Uruguay. De la colonia a la independencia (1680-1828).**

La colonización europea en lo que hoy es Uruguay fue *débil por tardía*. La zona fue considerada *tierra sin ningún provecho* al no contar con los metales ni la numerosa población indígena, codiciados en la época. El enclave colonial sería muy vulnerable a movimientos políticos modernos (Real de Azúa, 1984). El primer interés por la *Banda Oriental* fue motivado por su geográfica para la ganadería, introduciéndose el ganado y originándose la condición de *pradera*. Luego por el conflicto inter-imperial, Portugal funda Colonia del Sacramento en 1680 y España funda Montevideo en 1724, naciendo la importancia de la zona como *frontera*. Una vez fundado Montevideo, nacería su interés como *puerto*, dado que la nueva ciudad se ubicaría sobre una bahía de gran calado. Estos tres aspectos de larga duración configurarían lo que hoy es Uruguay

(Abadie, *et.al*, 1968). La invasión napoleónica a España, dividiría opiniones en el Virreinato del Río de la Plata entre *independentistas* y *fieles a la corona*.

Buenos Aires en 1810 se adhería a la primera opción y la Banda Oriental en 1811 (Caetano y Rilla, 2001). Entre 1816-1820 se forjó la *Liga Federal* con las provincias argentinas que resistían al centralismo de Buenos Aires, y la Banda Oriental que pasaría a llamarse *Provincia Oriental*. El proyecto fue frustrado en 1820 por la alianza entre Buenos Aires y Río de Janeiro. Las provincias argentinas volverían a control bonaerense y la Provincia Oriental pasaría al control brasileño con el nombre de "Provincia Cisplatina" (Caetano y Rilla, 2001). El definitivo movimiento independentista surgiría en 1825, orientado por intereses comerciales de Buenos Aires y la propia provincia en cuestión, que buscaban finalizar las ocupaciones. El éxito militar de este movimiento aumentó tensiones entre Brasil y el Río de la Plata, conflicto que culminó con la mediación británica y el nacimiento de un *Estado Tapón* entre dos potencias, que permitiría a Gran Bretaña la libre circulación comercial en la región (Caetano y Rilla, 2001).

## **5.2. El Uruguay pastoril y caudillesco (1830-1870).**

La independencia se formaliza en 1828 y la Constitución en 1830. El país formal y el país real vivirían en conflicto hasta la segunda mitad del siglo XIX. El *país formal* era el que perseguía la Constitución, diseñada desde intereses del *patriciado* para regular la vida de una población *inorgánica* y *espontánea*, de pocas, dispersas y errantes personas (Rama, 1987; Abadie *et.al*, 1996): la ciudadanía limitada a hombres, propietarios y blancos (10% de la población); forma representativa de gobierno, con un Poder Legislativo electo y un Poder Ejecutivo designada por el Legislativo y dirigido por un Presidente (Gros Espiell y Arteaga, 1991); no podían ser representantes los militares en el sentido caudillesco del término; no se hacía mención a partidos, los que eran vistos como agitadores populares (Geymonat y Sánchez, 1986).

Se trataba de un esquema político-administrativo *centralizado* y *unitario* (Gros Espiell y Arteaga, 1991; Peralta, 2008). El nivel sub-nacional correspondería hasta nuestros días a los *departamentos*, con notoria debilidad institucional y de identidad (Arocena, 1995). El gobierno de los departamentos correspondía a dos figuras: *Jefes Políticos* y *Juntas Económico Administrativas*. Los primeros designados por el Presidente, de su

dependencia, y su brazo extendido en el territorio (Peralta, 2008). La principal función era el orden interno, para lo que manejaban armamentos y guardias urbanas (Siazaro, 2008). Las segundas se integraban de forma colegiada, con funciones de promoción de la agricultura, la educación, la cultura, etc. (Siazaro, 2008), y no trascendían el rol de lo que hoy se denomina como *sociedad fomento* (Peralta, 2008).

El *país real* era el *pastoril* y *caudillesco* (Geymonat y Sánchez, 1986). El débil enclave colonial y de una rígida dominación social, más la introducción del ganado en una tierra despoblada y transitable, producirían una ganadería silvestre extractiva, débil fijación de personas a la tierra, magros límites de propiedad, y fácil acceso a la alimentación, la tierra y al caballo (Rama, 1987; Caetano y Rilla, 2001). Lo *pastoril* refería a la condición de pradera, a la explotación primitiva de la ganadería y a que no habilitaba el surgimiento de relaciones de producción capitalistas. Lo *caudillesco* refería a que los verdaderos centros de poder eran los líderes nacionales (Geymonat y Sánchez, 1986), que contaban con caudillos regionales y territoriales. La facilidad de desafiar al ejército oficial lo daban las propias condiciones: un Estado débil que no controlaba todo el país, fácil acceso a la alimentación para tropas y fácil acceso a la construcción de armas (Geymonat y Sánchez, 1986).

El país formal preveía la participación política de la elite pero las revueltas involucraban a diversos sectores. El país formal preveía un gobierno designado por elecciones pero la rotación en el gobierno se daría por resultados bélicos. El país formal preveía que los Jefes Políticos fuesen designados por el Presidente, pero éste se vería condicionado por oposiciones territoriales y debía otorgarle a las mismas algunos de dichos jefes (Pelúas 2000, Solari 1991).

El primer presidente fue Fructuoso Rivera (1830-1834), y el segundo fue Manuel Oribe (1834-1838). El objetivo de Oribe fue una administración legalista y encontró irregularidades, por lo que apartó a Rivera del cargo de *Comandante General de la Campaña* (Geymonat y Sánchez, 1986). Rivera, comenzó la sublevación. La primera fue la batalla de *Carpintería* en 1836, en la que nacieron las divisas *blanca* (Oribe) y *colorada* (Rivera), luego transformadas en partidos como *núcleos afectivos hacia los grandes caudillos*. En 1838, una segunda sublevación riverista despojó a Oribe del poder, quien se refugiaría en Buenos Aires, por lo que el conflicto se torna regional.

Entre 1839-1851 se desarrollaría la “Guerra Grande” entre federalistas-blancos y unitarios-colorados (Caetano y Rilla, 2001). Uruguay se transformaría en un país con dos estados, cada uno con su autoridad, ejército y su patriciado (Geymonat y Sánchez 1986). La guerra traería varias significaciones. En lo económico, redujo el número de ganado (Geymonat y Sánchez, 1986). En lo social, el patriciado nacional se vio arruinado, y la pacificación permitió una “sociedad aluvional” (Zubillaga, 1993) con *nuevos dueños de la tierra* (ingleses, franceses, riograndenses) (Geymonat y Sánchez, 1986), provocando debilidad de la clase alta rural (Geymonat y Sánchez, 1986). Los estancieros se dividieron en “caudillos” y “empresarios”, los primeros vinculados a la política y los segundos a la explotación del ganado ovino (Caetano y Rilla, 2001). Seguía la ausencia de sectores subalternos organizados y autónomos, solo grupos populares que se adherían a caudillos (Caetano y Rilla, 2001). En lo político, aquello le demandó al Estado asumir funciones en lo económico y cultural, reforzando la percepción de supremacía del Estado y la política (Caetano y Rilla, 2001).

Los partidos precedieron al Estado uruguayo moderno (Solari, 1991; Rama, 1987), naciendo como *hechos sociales* antes que *hechos jurídicos* (Pelúas, 2000), y así serían referencia para lealtades imperantes y para la integración social (Solari; 1991). Generadores de conciencia democrática como sinónimo de conciencia nacional (Solari, 1991). Comenzaría a legitimarse la coparticipación o política de *pactos*. La *divisa colorada* comenzaría a identificarse con Montevideo y con el gobierno, y la *divisa blanca* con el interior del país, con la oposición y los sectores rurales (Pareja, 1989; Pelúas, 2000).

### **5.3. Modernización rural oligárquica (1876-1900).**

La *industrialización* británica y su necesidad de mercados y de economías proveedoras, demandaría la modernización del país (Caetano y Rilla, 2001). La paz 1852-1870, demostró que la guerra era un freno para las mejoras económicas (Geymonat y Sánchez, 1986) y la paz permitió el desarrollo de la ganadería ovina, instauración de capitales bancarios, aumento del valor de la tierra (Milot y Bertino, 1996), y demanda por una mano de obra rural estable (Milot y Bertoni, 1996).

La guerra civil continuaría con la *Revolución de las Lanzas* (1870-1872) iniciada por blancos contra la persecución de un coloradismo excluyente ejercido por los presidentes

Battle y Flores (Pelúas, 2000). Dicho enfrentamiento produjo nueva pérdida de stock ganadero y una balanza comercial desfavorable (Millot y Bertino, 1996). La *Revolución de las Lanzas* culminó con la *Paz de Abril* de 1872, que implicó cuatro Jefaturas Políticas para los blancos (Cerro Largo, Florida, Canelones y San José). Al controlar la policía, controlaban los resultados electorales departamentales, y aseguraban así la co-participación (Pelúas, 2000).

En contexto de paz, los estancieros-empresarios ubicados en el litoral y sur del país se nuclearon en 1871 como *Asociación Rural* (ARU), comenzando a exigir la *modernización rural* (Caetano y Rilla, 2001; Millot y Bertino, 1996). La iniciaría el Coronel Latorre, gobernador primero (1876-1879) y presidente después (1879-1880) (Caetano y Rilla, 2001), que con el *militarismo* pretendía instaurar el *orden para el progreso* (Caetano y Rilla, 2001). Implicó el *fortalecimiento y expansión* del Estado como regulador de la sociedad, perfeccionamiento y jerarquización de la función coactiva para superar levantamientos y combatir la delincuencia rural. Con ello, se consolidaría la estructura de propiedad de la tierra y del ganado. La principal medida fue la aprobación del *Código Rural*, que exigía delimitar y anotar la propiedad de la tierra en un registro oficial y sellos de propiedad del ganado, el abigeato pasaría a ser delito grave, y se prohibiría la utilización del caballo con fines bélicos (Millot y Bertino, 1996). La otra dimensión fue la *cultural* a través de un *disciplinamiento* mediante una reforma educativa que daría inicio a un sistema educativo. Dicha reforma, se inspiraba en el positivismo y en los principios de laicidad, gratuidad, obligatoriedad (Bralich, 1989). La reforma fue mentada avanzar hacia la “*civilización*” (Barrán, 1989; Caetano y Rilla, 2001). Fue una política centralizada y homogeneizante (Bralich, 1989).

El militarismo modernizador continuaría con Máximo Santos (1880-1890). Fue un militarismo personalista y apoyado en el Partido Colorado, que provocó la reacción de los blancos, sectores colorados liberales, y el Partido Constitucional, alianza que generó en 1886 la *Revolución del Quebracho* (Pelúas, 2000). La revolución no prosperó pero logró desactivar altos cuadros militares, y una crisis de legitimidad del gobierno. Se montó el *Ministerio de la Conciliación*, y el gobierno y la oposición concertaron la transición hacia un orden democrático. En 1890, los partidos retoman el protagonismo político, el partido blanco pasaría a llamarse Partido Nacional (Caetano y Rilla, 2001).

La modernización produjo cambios sociales sustantivos: concentración; extinción de las pautas de sociabilidad tradicionales; migración campo-ciudad (Milot y Bertino 1996: 60). En términos generales fue una modernización exitosa, dado que se logró la respetabilidad diplomática y de centros financieros, y reconocimiento de la autoridad estatal dentro del territorio (Caetano y Rilla, 2001). La modernización favoreció la centralización y Montevideo sería la capital indiscutida, y a un Estado fuerte que regiría la sociedad desde un centro y con alcance nacional, concentrando las resoluciones políticas y jurídicas (Lanzaro, 2004). Los partidos políticos acentuaron sus estructuras jerárquicas y visiones nacionales. La ausencia de demandas por descentralización es una constante en toda la historia moderna del Uruguay, producto de una sociedad débil y homogénea, radicada en paisaje reducido, sin alteraciones, y de fácil transitabilidad. De hecho, en el '900 Uruguay fue un país jactado de su pequeñez territorial, sin accidentes geográficos que lo dividieran, una población predominantemente blanca, sin una férrea estratificación social, que lo hacían pensarse como excepción entre países extensos y estamentales (Real de Azúa, 1984).

Señalar los legados del siglo XIX en Uruguay es clave para nuestra investigación: a) *no se pudo establecer la constelación de empresarios, iglesia y militares* como sostén de una estamentalización marcada, sino que se configuraría una sociedad abierta b) débil implantación del capitalismo de dependencia, producto de una *modernización tardía*, c) debilidades para instaurar una sociedad estamental y un capitalismo completo, contribuiría a reforzar una temprana presencia del Estado en la formación de la sociedad y temprana tradición intervencionista d) primacía del Estado como *centralidad de la política*, específicamente de los partidos como agentes privilegiados para intermediar demandas de una sociedad carente de organización hacia un espacio público definido por un Estado fuerte (Caetano y Rilla, 2001).

Sobre fines del siglo XIX, cuando Uruguay abandonaba el *militarismo modernizador*, se viviría una crisis *económica* que obligaría a tomar medidas para validar la modernización. Los partidos enfatizaron en sus facetas populares, consolidando su naturaleza de masas (Caetano y Rilla, 2001). La conjunción de estos hechos ambientó la emergencia de una nueva modernización: *urbana, democratizante y reformista* (Caetano y Rilla, 2001). También se darían en dicho contexto otro levantamiento blanco liderado, producido cuando presidentes colorados designaron menos Jefes Políticos

blancos que lo pactado en 1872. El levantamiento produjo el *Pacto de la Cruz* de 1897, en el que se acordaba que los blancos pasarían a tener 6 departamentos (Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Flores, Maldonado y San José), y las leyes electorales que darían autenticidad a las elecciones.

#### **5.4. Modernización urbana y democratizante en Uruguay.**

La urbana y democratizante modernización uruguaya fue iniciada por Batlle y Ordoñez (Partido Colorado), dos veces presidente (1903-1907 y 1911-1914). El período 1903-1930 es señalado como *batllismo*, en el que consolidaría el Estado como centro político (función coactiva), el sector público avanzaría sobre otras áreas, y nacería la poliarquía (Lanzaro, 2004). Buscó ser un proyecto de *orden social* con objetivos de anticipación a conflictos sociales vividos en Europa, mediante la construcción de una sociedad de reducidas brechas sociales (Caetano y Rilla, 2001). El Estado jugó un rol de evitar la radicalización, tornándose en ámbito de *negociación, compromiso y equilibrios* (Panizza, 1990), y expandiéndose sobre distintas funciones (Filgueira *et.al.*, 2003), y separándose de los *destartalados y angostos* estados del continente (Real de Azúa, 1964). El batllismo fue señalado como *keynesianismo antes que Keynes*, por consagrar la ciudadanía social antes que la ciudadanía política (Panizza, 1990; Lanzaro, 2004). Sería una etapa de modelación de una *sociedad consociativa de hegemonía estatal* (Panizza, 1990), que mostraría a su potencial *amortiguador* (Real de Azúa, 1984) y de *hiperintegrador* (Rama, 1987).

La *función empresarial* del Estado se expresaría en la nacionalización de la emisión de la moneda, del mercado hipotecario y de seguros, y la estatización de los servicios portuarios. La *función reguladora* se dio en el mercado cárnico mediante un frigorífico nacional, la estatización de los ferrocarriles y de la energía eléctrica. La *función social* se expresó en la *legislación laboral* (la ley de 8 horas, descanso semanal, indemnización por despidos), la *expansión de la enseñanza pública* con liceos departamentales, escuelas nocturnas para adultos, enseñanza industrial, y universidad para mujeres; *expansión de la salud pública* mediante centros de atención; y en *seguridad social* con indemnizaciones por accidentes laborales y pensiones a la vejez (Filgueira *et.al.*, 2003). Nacería tempranamente una matriz de protección social, sostenida en la salud, la educación, la legislación laboral y la seguridad social (Filgueira y Filgueira, 1994).

En lo político, sería el fin de las luchas civiles, y la modernización del sistema político sintetizada en *reforma constitucional* de 1918. En 1904 se dio el último levantamiento blanco, demandando respeto a los pactos de coparticipación, elecciones transparentes, y universalización del voto. El levantamiento fue socavado, pero no supuso la extinción de la oposición y su reivindicación (Panizza, 1990), por lo que la universalización del sufragio se veía en el futuro político inmediato (Solari 1991:21). La poliarquía uruguaya fue inaugurada con la reforma constitucional de 1918 que introdujo el sufragio universal masculino, la representación proporcional, la elección directa del Presidente, Poder Ejecutivo bicéfalo con el Presidente responsables de las funciones primarias (soberanía nacional y orden interno) y el Consejo Nacional de Administración (CNA) de funciones secundarias (economía y bienestar) integrado por nueve miembros (6 lema ganador, 3 al lema segundo).

Desde el binomio centralización-descentralización, se observan contradicciones. Es un periodo autonomía política y funcional, pero a su vez supuso la finalización de la construcción del Estado nación en Uruguay con el control de la coerción física y un intervencionismo en muchas áreas, que reforzaría el heredado esquema centralista-unitario (Arocena, 1995). En 1908 nace la figura del Intendente Departamental, figura ejecutiva de las JEA. Figura centralista y no electiva, designada por el Presidente con venia en el senado, pero dependiente de las JEA (Siazaro, 2009). Se crean las *Camisones Auxiliares* para localidades dentro de los departamentos, designadas por las JEA, que serían la génesis de las Juntas Locales (Siazaro 2009:34-37). Posteriormente, la Constitución de 1918 consagraría la *autonomía de los departamentos*, de empresas públicas y de la educación. Eliminaría las figuras de Jefes Políticos e Intendentes, diseñaría un sistema de gobierno departamental conformado por un ejecutivo colegiado llamado *Consejo de Administración* y un legislativo llamado *Asamblea Representativa*, ambos electos popularmente, y se introducirían disposiciones mínimas para la autonomía económica (Gros Espiell y Arteaga 1990; Siazaro 2009).

Pero también se profundizó el carácter centralizado-unitario. El modelo de sociedad pretendido nacía en una sociedad de múltiples etnias europeas y segmentación cultural, sin tradiciones comunes, lo que justificó la nacionalización de inmigrantes, la conexión territorial, avances en políticas de escolarización para establecer una identidad nacional que se expresará en un Estado representativo (Rama, 1987). Se trataba de integrar un

sociedad conformada por un crisol de culturas, y hacerlas sentir parte de una misma nación, y seguir el reto civilizatorio iniciado (Filgueira y Filgueira, 1994). En segundo lugar, la intervención estatal alimenta el centralismo a través de comportamientos de espera pasiva desde la sociedad, cuando no de exigencia del *maná* que debe caer del Estado central hacia las periferias (Arocena, 1995). En tercer, lugar las pretensiones descentralizadoras no provenían de elites económicas regionales para controlar sus recursos, ni de un grupo étnicos para su autodeterminación, sino de pujas partidarias, donde el PN exigía mayor autonomía departamental para contrarrestar el poder central en manos del PC (Gros Espiell y Arteaga, 1990).

Desde un análisis gramsciano, Panizza (1990) explica la sociedad consociativa que alcanzaría Uruguay hacia 1930. La razón para el autor, sería la gestación de una *hegemonía transformista* dada por la inclusión de demandas y neutralización de conflictos por parte de un Estado controlado por una *clase política autónoma*. Ello fue posible debido a la *institucionalización tardía* en lo político y una *modernización temprana* en lo social (Panizza, 1990), es decir que cuando se formalizó la democracia ya existían un Estado amplio y una sociedad modernizada (Panizza y Pérez Piera, 1989). Ambos factores respondían a la debilidad de sectores agrarios para seguir imponiendo su racionalidad, y a la fuerza de los partidos políticos para ser conductores del Estado (Panizza, 1990). Hay acuerdos en sostener que no se puede hablar para aquel contexto de una *sociedad civil* (Rama, 1987), la sociedad civil no encarnaba el “abajo” (Panizza, 1990). No se trataba aun de una sociedad organizada y movilizada en contrapartida al Estado, sino de una sociedad en formación hacia corporaciones promovidas por el Estado (Panizza, 1990). No era la sociedad la que presionaba sobre el Estado, sino que los partidos desde del Estado procuraron otra sociedad (Filgueira y Filgueira, 1994).

El abandono de las armas por las urnas significaría el pasaje del *reparto territorial* al *reparto burocrático* (Solari, 1991). La competencia electoral bipartidista desplegaría el *clientelismo sistemático* como forma válida de competir por el poder (Rama, 1987), que se intensificó cuando los partidos multiplicaron sus fracciones (Errandonea, 1994). El clientelismo comenzaría a democratizarse (Filgueira y Filgueira, 1994), y devino en una obligación para toda la clase política (Filgueira y Filgueira, 1994). Sería la forma dominante de relacionamiento *Estado-sociedad*, y explicaría los niveles de desarrollo

social de Uruguay (Filgueira y Filgueira, 1994; Solari 1989). El Estado sería un espacio de *plena concurrencia* por parte de grupos, familias y personas, provocando la interdependencia entre actores políticos y sociales, y dificultándose la distinción entre lo público y lo privado (Panizza y Pérez Piera, 1989)

### **5.5. De la crisis a la restauración. Nacimiento del proyecto cepalino (1930-1945)**

La crisis mundial de 1929 impactó en el proyecto batllista. Caería el comercio exterior y el nivel de empleo, empeorando las condiciones de los sectores populares (Caetano y Rilla, 2001). El espectro político se dividiría en *restauradores reformistas* y *restauradores conservadores*. En 1930, Gabriel Terra del *batllismo moderado*, es electo presidente y comenzaría a buscar apoyos a su propuesta conservadora y en 1933 da un golpe de Estado (Caetano y Rilla, 2001). Los partidos continuaron en el centro del sistema político y los militares mantuvieron un rol secundario, lo que no sucedió en los demás golpes de América Latina de la época (Caetano y Rilla, 2001).

Hubo continuidad del modelo batllista pero con reorientaciones conservadoras (Caetano y Rilla, 2001). Se mantuvo el protagonismo del Estado en diferentes áreas. La función más relevante fue la *interventora*, luego *la social*, y por último *la productiva*. Regulación de la política cambiaria y el comercio exterior para una delibada defensa del mercado interno y la industria nacional, constitucionalización de avances sociales que tenían fuerza de ley, creación del Ministerio de Salud Pública (MSP), unificación de las cajas de seguridad social (industria, comercio, Estado), creación del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), separación la Educación Secundaria de la Universidad, y creación de ANCAP (Administración de Combustibles y Alcoholes) (Filgueira *et.al*, 2003).

En 1934 se aprueba la segunda *reforma constitucional*, pactada entre *terristas* y *herreristas*, fracciones conservadores de los dos partidos dominantes (Pelúas, 2000). En lo dogmático, se consagraría el *Estado social de Derecho*, reconocimiento de derechos económicos y sociales (Gros Espiell y Arteaga, 1991). Se consagraría el gobierno *democrático republicano* con sufragio femenino, mecanismos de democracia directa, y órganos de contralor como la suprema Corte de Justicia, la Corte Electoral, y el Tribunal de Cuentas (Gros Espiell y Arteaga, 1991). En lo orgánico, el senado se integraría por 31 miembros, 16 para el lema ganador y 15 para el segundo, constitucionalizando la co-

participación. Se sustituiría el ejecutivo colegiado por un Gabinete de Ministros liderado por el Presidente. Los ministros eran designados por el presidente electo, otorgando una mitad al partido ganador y la otra al segundo partido mayoritario (Gros Espiell y Arteaga, 1991).

Desde la relación centralización-descentralización se mostraron ambigüedades. La integración del senado dejaría de ser de un miembro por departamento, ya que así podía provocar mayoría del PN cuando no era mayoría electoral. Hubo avances importantes en descentralización administrativa con la creación Entes Autónomo y Servicios Descentralizados en actividades industriales y comerciales (Gros Espiell y Arteaga, 1991). También hubo avance en materia de descentralización político-territorial. Se separaron competencias y recursos nacionales y departamentales. En 1935 se aprobó la *ley N° 9515 o ley orgánica del gobierno y administración de los departamentos*, vigente hasta hoy, que refiere a los Gobiernos Departamentales (integración, competencias, recursos, etc). Se establecería que cada departamento sería administrado por un Intendente con roles ejecutivos y una Junta Departamental con roles fiscalizadores. Ambas partes electas popularmente.

La *dictadura terrista* carecería de apoyo de sectores económicos y desde el sistema de partidos. La recuperación del funcionamiento económico hizo contradictorio los intereses ganadero-exportadores e industrial-nacional, que retiraron el apoyo al gobierno ante la ambigüedad de sus políticas (Caetano y Rilla, 2001). El golpe de Estado nunca había contado con el apoyo del batllismo (PC) y del ala progresista del PN. Se rompería la coalición partidaria que sostenía al Terrismo y se redefinirían las alianzas políticas (Caetano y Rilla, 2001). En 1938, es electo presidente Alfredo Baldomir (1938-1943), quien un mes antes de las elecciones de 1942 da otro golpe de Estado, reaccionando ante equilibrios políticos inestables (Pelúas, 2000; Chasquetti, 2000). El golpe se justificaba en la necesidad de implementar una reforma constitucional que se venía diseñado desde 1940 y que por la vía democrática no se aprobaría. La nueva Constitución sería aprobada plebiscitariamente y de forma conjunta con las elecciones nacionales de las que resultó presidente Amezaga (1943-1947). Solo se modificó lo orgánico. El senado del medio y medio fue sustituido por una representación proporcional, y el ejecutivo medio y medio fue sustituido por la designación presidencial con venia del parlamento (Gros Espiell y Arteaga, 1991).

## 5.6. Neo-batllismo. La sociedad hiper-integrada (1947-1955).

La *imitación del modelo batllista* (Rama, 1987) se iniciaría con las presidencias de Amezaga, Batlle Berres y Martínez Trueba. Cuatro presidentes colorados-batllistas que gobernaron en un periodo de democracia ininterrumpida y crecimiento económico. El modelo se sostendría sobre un gran pacto redistributivo, la coparticipación de los partidos, y el sistemático *clientelismo político* (Filgueira *et.al*, 2003). Se crean los *Consejos de Salarios* y se crean las *Asignaciones Familiares* (salario indirecto para trabajadores) en 1943 (Lanzaro,1986; Filgueira y Filgueira, 1994; Filgueira *et.al*, 2003); se comenzarían aplicar tipos de cambio diferenciales, como forma de transferir recursos del sector agroexportador hacia la industria; se crea el Instituto Nacional de Colonización para desconcentrar la propiedad de la tierra; se nacionalizó el ferrocarril creándose la Administración Ferroviaria del Estado (Bertino *et.al*, 2001).

Estos años fueron llamados “*decenio glorioso*” por el crecimiento económico, auge de la industria sustitutiva de importaciones, funcionamiento pleno de las instituciones de democráticas, y alta integración social (Caetano y Rilla, 2001). Soma (2005) analiza la sociedad uruguaya de la época desde la perspectiva sistémica. Plantea el intercambio de tres subsistemas: *el político* (Estado, partidos, y grupos de presión), *el económico* (mercado, aparato productivo, y distribución) y *el social* (grupos sociales definidos por criterios de clase, afinidad ideológica, patrones de consumo, estilos de vida, etc). Estos subsistemas se hallaban conectados entre sí emitiendo y recepcionando *recursos funcionales* (comportamientos producidos por un subsistema y demandados por otro), que reproducían al sistema societal (Soma, 2005). El crecimiento económico significaba recursos materiales que fueron redistribuidos, permitiendo el acceso masivo al bienestar, y reforzando la creencia en la democracia y los dos grandes partidos políticos (Soma, 2005). De hecho, los niveles de sindicalización no produjeron crecimiento de los *partidos de ideas* (socialistas, comunistas, católicos, etc.), lo que se denominó *esquizofrenia sindical* (Errandonea y Costabile, 1969).

Rama (1987) desde el *funcionalismo* señala cuatro dimensiones expresivas de la *hiperintegración social* alcanzada en el neo-batllismo. La dimensión de *nación* como orgullo de un país de minimización de conflictos e integrador de diferencias. El discurso dominante era de Uruguay como “espacio interior privilegiado” y “feliz” en un mundo violento. La dimensión *desarrollo* refería a la industrialización generadora de empleo y

buenos salarios. La dimensión *modernización social* refería a posibilidades de movilidad social posibilitada por la estructura ocupacional y la expansión de servicios públicos. Predominaba un discurso meritocrático, en el que los sectores populares veían los estratos superiores como alcanzables mediante el esfuerzo educativo. La dimensión *política* refería a la inclusión política mediante universalización del voto. El *proyecto imitativo* exaltaba valores democráticos al igual que el proyecto innovador. No fue una experiencia populista (Panizza, 1990), lo que se debió a la debilidad de los sectores rurales que no impusieron sus intereses, por tanto no surgieron reacciones anti *status-quo*. La centralidad de los partidos y del Estado, generó consensos que no permitieron marginaciones culturales traumáticas (Caetano y Rilla, 2001)

En esta etapa se da la cuarta reforma constitucional (1952), también producto de pactos entre los dos principales partidos. Se volvió a cambiar solo lo orgánico-formal. El ejecutivo sería conformado por un colegiado llamado *Consejo Nacional de Gobierno* (CNG) integrado por 9 miembros, 6 para el lema mayoritario y 3 para el segundo. Este CNG designaba los ministros respetando la proporcionalidad, garantizando la coparticipación, y estos eran responsables ante el parlamento. Esa misma coparticipación se estableció para los directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Gros Espiell y Arteaga, 1991). En cuanto a la tensión centralización-descentralización se continúa por una línea ambigua. La hiper-integración refería a la oposición a todo conflicto y divergencia, significaba minimizar toda diferencia racial, social, económica y territorial. La idea era exaltar una nación cohesionada y feliz.

### **5.7. Crisis de la sociedad hiper-integrada. Rotación en el gobierno, guerrilla, centralización, el fin del bipartidismo, y dictadura.**

Entre 1956-1973 se desataría una *crisis estructural* (Caetano y Rilla, 2001). Se daría la rotación de partidos en el poder, la guerrilla con el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T), la unificación del movimiento sindical, la aprobación de una Constitución autoritaria, el nacimiento del Frente Amplio (FA) y el fin del bipartidismo, y finalmente el golpe de Estado (1973-1984). La crisis la vivía todo el continente, producida por desfavorables términos de intercambio, lo que acotó el financiamiento para seguir la industrialización. La economía uruguaya entraría bastante rápido en una balanza comercial desfavorable, en déficit fiscal, en un proceso inflacionario y en pugnas sociopolíticas (Caetano y Rilla, 2001). Aquel Uruguay de los equilibrios

comenzaría a resquebrajarse. Los ganaderos apuntaron críticas contra el gobierno y utilizaron estrategias para devaluar el tipo de cambio. Los industriales comenzaron a distanciarse del gobierno y endurecieron su relación con los sindicatos. Los sindicatos resistieron a la caída del empleo y salarios. El descontento se iría generalizando (Caetano y Rilla, 2001) y trasladándose al sistema de partidos. Los colorados se dividirían y se unificaría el nacionalismo. En las elecciones de 1958 ganaría el PN, iniciándose el fin del *Uruguay batllista* (Caetano y Rilla, 2001).

Rama (1987) explica la crisis como *bloqueo*, donde ningún actor estaba dispuesto a renunciar a sus privilegios y no tenían capacidad de liderar un proyecto alternativo. Una sociedad civil relacionada a derechos de la *era salarial*, expresada principalmente en cámaras empresariales y centrales sindicales, que penetraba un Estado ya incapaz de dar respuesta a todas las demandas. Aquel Estado constructor de sociedad, se vio “invadido” de reivindicaciones, y los partidos perdieron su rol de articulación política (Rama, 1987). La de crisis exacerbaría tensiones sociales básicas: capital-trabajo e industria-agro. El movimiento sindical mantuvo su autonomía respecto al Estado y partidos, lo que imposibilitó su disciplinamiento (Rama, 1987). Los agroexportadores continuaron en la oposición a las políticas de transferencias, y los industriales fueron incapaces de transformarse en *burguesía conquistadora* (Rama, 1987). Desde la óptica gramsciana, para Panizza (1990) se trató de una *crisis de hegemonía*. La hegemonía del Estado para instaurar una *transformación inclusiva* no continuó siendo factible, y ningún actor sociopolítico pudo liderar un nuevo modelo.

Para Soma (2005) la crisis afectaría la capacidad de satisfacción de necesidades, generando una crisis sistémica. Ante la reducción del excedente a distribuir, se intenta volcar los costos de la crisis hacia los sectores asalariados, que oponen dura resistencia. Por otra parte, las incompatibilidades entre el modelo industrial y el modelo agroexportador se trasladan al plano político y se reflejan en presiones, reclamos y acciones especulativas. El Estado se vería crecientemente desbordado por la intensidad que alcanzaban los conflictos y no lograría cumplir con su función de articulación de intereses (Soma, 2005)

El primer gobierno del PN (1959-1962) gobernaría casi de forma exclusiva para aquellos sectores que habían sido subsumidos por el *neo-batllismo* (Panizza, 1990) y

continuaría con sistemático del *clientelismo* en todos los niveles, ejerciendo el *derecho* que le había sido minoritario (Panizza, 1990). Las medidas más relevantes de aquel gobierno, significaron un viraje hacia el liberalismo económico y el conservadurismo (Caetano y Rilla, 2001): eliminación del tipo de cambio deferencial, defensa a lo rural en desmedro de lo industrial, y firma de la primera *Carta Intención* con el FMI (Fondo Monetario Internacional) (Panizza, 1990). Estas medidas económicas no fueron exitosas: aumentaba el déficit fiscal, la inflación, y la tensión social (Panizza, 1990). En 1963, irrumpe la guerrilla con la fundación el MLN-T, cuyo accionar se extendería durante toda la década, despertando medidas autoritarias desde los gobiernos. El MLN-T buscaba refundar el país desde la revolución armada y hacia un horizonte vagamente socialista (Caetano y Rilla, 2001). Real de Azua (1971) señaló que dicho levantamiento era minoritario y poco representativo. La gradualidad de la crisis no era escenario para que germinara una revolución armada, por tanto se traba más de una *influencia cubana* en el contexto de Guerra Fría. En 1966, se funda la Central Nacional de Trabajadores (CNT), nucleando todas las centrales sindicales, marcando el fin de la dispersión y fragmentación sindical, y presentando un programa para el país (Caetano y Rilla, 2001).

Nacieron varias iniciativas de reforma constitucional, plebiscitadas en 1966. Todas ellas culpabilizaban al *Ejecutivo Colegiado* de exceso de deliberación, falta de ejecutividad y de gobernabilidad (Caetano y Rilla, 2001). La ciudadanía se expresó por el regreso del PC al gobierno, y por una *constitución autoritaria*, de un *poder ejecutivo fuerte* y *presidentes fuertes* (Caetano y Rilla, 2001). La reforma constitucional fue orgánica pero muy radical. De Sierra y Longhi (1987), sostienen que la nueva Constitución se basaba en un discurso denigrante de la *Constitución del '52*, señalando al Ejecutivo Colegiado de inoperante e iniciando una marcha hacia un *presidencialismo fuerte*, donde el presidente tuviese reales y efectivas facultades y fuese el verdadero organizador del Estado, lo que suponía pérdida de poder de otros poderes y niveles de gobierno.

El grueso de la reforma se depositaba en el Poder Ejecutivo, que tendría la posibilidad de emitir leyes de *urgente consideración* al parlamento, tendría iniciativa legislativa y competencia para vetar proyectos de ley emitidas por el parlamento, y se le dotaría de *iniciativas privativas* en materia económica y desarrollo (De Sierra y Longhi, 1987; Gros Espiell y Arteaga, 1991). No se impondría la co-participación en la designación de

ministros sino que quedaba librada al juego político (Gros Espiell y Arteaga, 1991). Se extiende a 5 años los periodos gubernamentales para dar tiempos a las planificaciones. Se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente del Presidente de turno, con atribuciones de asesoramiento en elaboración presupuestal y desarrollo (Gros Espiell y Arteaga, 1991). La OPP funcionaría como un centro de poder técnico, desde donde se *centralizaría y racionalizaría* el manejo de las finanzas públicas, el funcionamiento estatal, y la fijación del desarrollo (De Sierra y Longhi, 1987). La OPP junto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aparecerían serían *superministerios* referidos a políticas económicas y de desarrollo, y los otros ministerios como sus secretarías (Couriel, 1987).

Desde la tensión centralización-descentralización, se evidencia una fuerte tendencia centralizadora. Si bien se precisa el concepto de descentralización administrativa y se crean el Banco de Previsión Social y el Banco Central como entes autónomos (Gros Espiell y Arteaga, 1991) hubo orientación a la *centralización en la figura del Presidente*. De la descentralización política-territorial solo se modifica su forma de gobierno. Lo ejecutivos departamentales colegiados serían sustituidos por un *Intendente Departamental* (ejecutivo unipersonal), manteniéndose la figura de la *Junta Departamental* como órgano de contralor. La elección de gobiernos nacional y departamental se daría de forma simultánea y bloqueada, permitiéndose solo cruzar votos a la interna de cada partido (Gros Espiell y Arteaga, 1991). El Poder Ejecutivo comenzaría a designar y destituir integrantes de los directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y a dotarse de algunos atributos sobre aspectos tributarios de los Gobiernos Departamentales (De Sierra y Longhi, 1987). La nueva constitución respondía a un contexto de bloqueo social y debilitamiento democrático. Se trataba de la búsqueda de un nuevo orden reglado por el eficientísimo económico y la gobernabilidad política (De Sierra y Longhi, 1987).

En 1967 asume Gestido (PC) como presidente bajo la nueva Constitución, y muere al año de asumir. Asumiría el vicepresidente, Jorge Pacheco con quien comenzaría la escalada autoritaria a través de las *medidas prontas de seguridad*. Primer intento de establecer una nueva formación política mediante un proyecto conservador legitimado en un discurso *populista autoritario*, creciente rol del Poder Ejecutivo, creciente autonomía del Estado respecto fracciones partidarias, y crecientes distanciamiento

Estado y sociedad civil (Panizza, 1990). En materia económica, Pacheco defendió el interés del capital, designando ministros a personas provenientes del *sector empresarial* y decretando la *Congelación de precios y salarios*. La política económica se instrumentaría con prácticas represivas hacia toda oposición, aumentando la conflictividad y polarización. Se incrementó el accionar de la guerrilla, irrumpieron organizaciones de ultraderecha y paramilitares, y los movimientos sindical y estudiantil también formarían parte del espiral de violencia (Caetano y Rilla, 2001).

Las elecciones de 1971 llevaron a la presidencia a Bordaberry (PC), pero el dato histórico fue el *final del bipartidismo* de blancos y colorados con la fundación del Frente Amplio (FA). La nueva fuerza nuclearizó las principales izquierdas partidarias, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Demócrata Cristiano, y las alas progresistas de los partidos tradicionales. Las *familias* de la izquierda se encontraban bajo un mismo lema y programa (Chávez, 2008). En aquella primera elección, el FA obtuvo el 18% de votos. En lo discursivo y simbólico predominaba el marxismo y el social-cristianismo *autogestionario y comunitarista*, y apuntaba a una democracia *real*, descentralizada, participativa e igualitaria (Yaffé, 2005). Sin embargo, en el programa predominaban propuestas reformistas, de *desarrollo del capitalismo* (Yaffé, 2005). Se proponía una serie de *transformaciones estructurales* desde una *planificación estatista*, que mostraba influencia del *desarrollismo* y el *dependentismo*. Se proponía limitar la injerencia del FMI, renegociar la deuda externa, imponer al capital extranjero la reinversión en el país, una reforma agraria, y una planificación económica con objetivos sociales diseñada por sindicatos, técnicos, industriales y partidos (Yaffé, 2005).

En 1972, la situación seguía compleja y Bordaberry daría un impulso de liberalización económica con el *Plan Nacional de Desarrollo* (1973-1977) diseñado por la OPP. Sería la profundización de un modelo des-industrializador y aperturista (Caetano y Rilla, 2001). El conflicto social y la guerrilla urbana seguían activando el protagonismo de los militares. La guerrilla fue suprimida y las Fuerzas Armadas se autoproclamaron validadas para presentar un *plan de gobierno*. Bordaberry cede a la presión militar y se conforma el *Consejo Nacional de Seguridad* (COSENA) lo que condujo a conflictos entre poderes. En 1973, Bordaberry disolvería el parlamento inaugurando una dictadura que se extendería hasta 1984. Los partidos políticos fueron ilegalizados y reprimidos, principalmente el FA (Yaffé, 2005). La dictadura aplicó una política económica dirigida

por tecnócratas, aún más liberal desde la dolarización de 1974 tras los impactos de la *crisis del petróleo*. Nacería la idea de *ajuste estructural* orientada a reducir el costo de mano de obra y del presupuesto público, y aumentar la rentabilidad empresarial y controlar la inflación (Caetano y Rilla, 2001). En cuanto la tensión centralización-descentralización, la dictadura continuó hacia el primer polo. Los Gobiernos Departamentales serían conducidos por Interventores, que eran militares o civiles designados por el régimen (Caetano y Rilla, 2001).

### **5.8. Democracia, neoliberalismo y asenso del progresismo en Uruguay (1985-2005)**

El régimen militar uruguayo procuró legitimarse en 1980 mediante un NO a su continuidad que fue mayoritario y se acordó una *transición pactada* entre *militares* y *políticos* (Caetano y Rilla, 2001). El pacto se formalizó en 1984 e implicaba que los políticos aceptaran la pretensión punitiva de militares, y que estos llamaran a elecciones (Caetano y Rilla, 2001). La dictadura cedería a la democracia en 1984, sin alterar la Constitución de 1967 (Gros Espiell y Arteaga, 1990). Se iniciaría en Uruguay un período de convivencia entre democracia y neoliberalismo, con las dos presidencias de Julio Sanguinetti del PC (1985-1989 y 1995-1999), la presidencia de Luis Lacalle del PN (1990-1994), y de Jorge Batlle del PC (1999-2004).

La primera elección en 1984, arrojó resultados similares a la de 1971. El PC obtuvo el 41%, el PN el 30% y el FA 22%, ocupándose los mismos nichos ideológicos (Chávez, 2008), evidenciando una transición restauradora (Caetano y Rilla, 2001). El FA mantendría su vínculo con los movimientos sociales (Chávez, 2008); no procesaría cambios programáticos, aunque el autoritarismo y el neoliberalismo le llevarían a valorizar la democracia y el Estado (Yaffé, 2005); comenzaría un proceso de *institucionalización*: aceptación de la democracia liberal, desarrollo como partido, arraigo en la sociedad civil, *tradición propia* (antiautoritaria y antimercado), y una *tradicionalización* que le permitiría crecer (Yaffé, 2005).

En su primera presidencia, Sanguinetti gobernó en función de la concertación social y la realidad económica (globalización, deuda externa, inflación) (Notaro, 2003; Antía, 2001). Su objetivo era la estabilización macroeconómica (Moreira, 2001). Se retomaron los *Consejos de Salario* pero bajo acuerdos de que no alterasen la acumulación (Antía, 2001). Comenzaría un ajuste del gasto público para controlar el déficit fiscal (Antía

2001) que recayó sobre el gasto social (Olesker, 2001). Se intensificaría el rol de tecnócratas en posiciones de gobierno (Filgueira *et al.*, 2004).

En el periodo 1990-1995 se dan *dos hechos* significativos: Lacalle Herrera obtendría la presidencia y *profundizaría el neoliberalismo*; el FA ganaría la Intendencia de Montevideo (IM) y se mantendría de forma ininterrumpida hasta la actualidad. Lacalle se adheriría a las recetas del *Consenso de Washington*. Se desreguló el mercado laboral dejando de convocar al Consejo de Salarios, se desreguló el mercado externo y el mercado monetario y cambiario. Se pretendía reducir costos para incentivar la inversión extranjera (Antía 2001; Olesker 2001). Una contundente apuesta a una economía de libre empresa, eliminación de toda barrera para la inversión y el comercio exterior, buscando favorecer la apertura al mundo y al MERCOSUR (Antía, 2001).

La reacción no tardó. El FA, el movimiento sindical y otras organizaciones, lograron *plebiscitar* la iniciativa y mantener en la órbita estatal las principales empresas públicas. Respecto a la conquista de la IM por parte del FA, significaría la cohabitación entre un gobierno nacional y la intendencia de capitalina de orientaciones ideológicas disimiles. La cohabitación tomaría importancia por la macrocefalia montevideana, y por ser ciudad sede del gobierno central. La cohabitación implicaría una relación conflictiva, dado comenzarían a sobre-validarse los mecanismos institucionales desde lo nacional, y los de la sociedad civil en lo departamental (Moreira y Veneziano, 1991). El FA en Montevideo buscó sustituir y superar la tradicional forma piramidal, centralizada, sectorial y clientelista, por una forma descentralizada y participativa, inspirada en la experiencia de la izquierda española de la redemocratización (Chávez, 2004). Se dividió montevideano en territorio en 18 zonas gobernadas por Centros de Coordinación Zonal (CCZ) integrados por Juntas Locales y Consejos Vecinales (Veneziano, 2005; Garcé, 2007, Pérez Piera, 1992). Se trataría de una forma *democratizante* de gobernar.

### **5.8.1. Tripartidismo, progresismo y descentralización conservadora.**

Las elecciones de 1994 traerían cambios importantes para el sistema de partidos y los gobiernos uruguayos. El FA se presentaría como Encuentro Progresista Frente Amplio (EP-FA), incorporando corrientes moderadas y dando el paso *al progresismo* con ciertas críticas hacia el Estado y ciertos reconocimientos al mercado. Implicó el abandono de concepciones radicales por concepciones gradualistas, de alianza de clases, de una

virtuosa articulación Estado, mercado, y sociedad civil. Dicha renovación ideológica seguiría hasta las elecciones del 2004, cuando finalmente el progresismo ganaría el gobierno nacional (Yaffé, 2005). Con los resultados electorales de 1994 se produciría un sistema de partidos *de tres tercios*: el PC obtuvo el 32 %, el PN el 31 %, y el EP-FA el 30,2% (Errandonea, 1994). Esto llevaría al progresismo a ser un *tercero en discordia*, obligando al PC y PN a armar coaliciones gubernamentales excluyentes (Pérez Antón, 2000; Chasqueti, 2000) y ubicadas en la derecha política, tornándose así el sistema de partidos en un *pluripartidismo bipolar* (Lanzaro, 2003)

Durante el quinquenio 1994-1999, la economía vivió un contexto de normalidad pero seguía preocupando el déficit fiscal (Antia, 2001). El Gobierno Nacional desarrollaría políticas enmarcadas en el *New Public Management* (NPM). Se planteó una reforma institucional con conceptos como competitividad y eficiencia. Se fijaron dos objetivos específicos: remitir la Administración Públicas a roles esenciales de conducción y control, traspasando al mercado y/o sociedad civil las demás actividades; revalorización de la administración pública y creación de cargos de alta gerencia (Narbondo y Ramos, 2001). Se transfirió parte de la seguridad social (solidaria y estatal) al modelo individual privado (Busquets, 2009). Se instrumentó una reforma educativa, cuyos principales principios rectores eran la calidad y la equidad (Mancebo, 2002).

También se aprueba en 1996 la sexta y última reforma constitucional, con cambios electorales, y novedades para la tensión centralización-descentralización. Se introduciría la *candidatura única* por partido resultante de *elecciones internas* dentro de cada lema; se introduciría la *segunda vuelta* para elegir presidente entre los dos candidatos más votados, siempre que ninguno superase la mayoría absoluta en primera vuelta; y se *separaron las elecciones nacionales* (presidente y parlamento) *de las departamentales*.

Respecto a tensión centralización-descentralización se trataría de una reforma que introdujo elementos hacia ambos polos. Respecto a la descentralización nacional, hacia los Gobiernos Departamentales, además de la separación entre elecciones se destaca: obligación del Estado de formular políticas de descentralización como una forma de lograr el desarrollo; creación de la Comisión Sectorial de Descentralización integrada por OPP, ministerios vinculados al desarrollo y el Congreso de Intendentes para fijar esas políticas; se constitucionaliza el Congreso de Intendentes y su posibilidad del de

celebrar convenios con Entes Autónomos y servicios Descentralizados; posibilidad de que los Gobiernos Departamentales celebren convenios entre sí y con ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados; creación del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) para financiar obras de desarrollo en los departamentos fuera de Montevideo (Veneziano,1999). Como aspectos centralizadores se observan la potestad de OPP de fijar políticas de desarrollo regional y descentralización en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, y se faculta a OPP la aprobación de proyectos a financiarse con presupuesto central (FDI), llevando a Gobiernos Departamentales a ejecutores de planes y programas de desarrollo nacional (Veneziano, 1999).

Se trataría de otra experiencia de *descentralización conservadora*. En primer lugar fue una “descentralización centralizada”, iniciada por el nivel central y no demandada por actores sub-nacionales ni la sociedad civil, otorgando nuevas responsabilidades a lo sub-nacional pero manteniendo el poder político concentrado en el nivel nacional (Veneziano, 1999). Se ha denominado “descentralización sin municipalización”, porque los niveles sub-nacionales vieron avances en su autonomía en recursos producidos y destino del presupuesto nacional en cada departamento, pero no la participación en diseño de políticas nacionales (Lauraga, 2001). La descentralización fue concebida desde una *visión eficientista*, como instrumento de crecimiento económico (Veneziano, 1999; Magri, 1998). Por último, se constitucionalizó una descentralización neoliberal que ya funcionaba en los hechos con el retiro del gobierno central en lo social, que fue cubriéndose por los Gobiernos Departamentales. Los niveles subnacionales de gobierno debieron afrontar los baches que dejaba la crisis del Estado benefactor uruguayo (escuelas, policlínicas, viviendas), y asumiendo con rapidez el rol de la promoción del desarrollo sin contrapartidas económicas suficientes (Lauraga y Guerrini, 1994; Arocena, 1992).

Respecto a la descentralización hacia el nivel local, la nueva constitución creó el nivel municipal y los separó del nivel departamental. Lo departamental referiría a lo jurisdiccional de un departamento y la municipal a lo jurisdiccional de un territorio intra-departamental (art.262). Se facultaría a la ley crear sistemas de gobierno estrictamente municipales (Veneziano, 1999).

Este impulso descentralizador no logró revertir el centralismo de otros subsistemas, como el sistema de partidos ya que continuó sin permitir la aparición de partidos exclusivamente departamentales o regionales, o el carácter centralizado de actores de la sociedad civil como el movimiento sindical que no mostró aparición de centrales regionales o el movimiento FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) que tampoco muestra aun aparición de ámbitos descentralizados. Partidos políticos y actores de la sociedad civil, son aún actores estado-céntricos y centralizados. Para cerrar sobre la situación de este quinquenio, conviene señalar las alarmas respecto a la *situación social* del Uruguay. Si bien en toda la década el país había vivido un crecimiento moderado, al cerrar la década el desempleo sería de un 15%, los hogares en situación de pobreza eran el 35, y la desigualdad social creció levemente (IDH -Uruguay, 1999)

### **5.8.2. Debacle neoliberal y ascenso del progresismo (1999-2004)**

El proceso electoral 1999-2000 inauguraría la nueva legislación electoral. A nivel nacional el FA sería el partido más votado (40%) y de mayor presencia parlamentaria, pero la presidencia sería para el Batlle Ibáñez (PC) en coalición con el PN. A nivel departamental, el FA logró continuidad en Montevideo y los partidos tradicionales en los otros departamentos. La coalición continuaría con el neoliberalismo (Antía, 2001), que se vio finalmente agotado con la gran vulnerabilidad ante la crisis internacional. La apuesta al ancla cambiaria condujo a la sobrevaluación de la moneda nacional afectando los términos de intercambio de bienes transables, desequilibrando la balanza comercial y de pagos, y en medida que crecía el déficit fiscal. Ambos desequilibrios, fueron financiados mediante endeudamiento, contraído en moneda extranjera, lo que incrementó la fragilidad financiera de la economía (Antía, 2004). Uruguay tendría la mayor crisis económica de su historia (Antía, 2004). El desempleo llegó al 19% y la pobreza al 50%. Esta crisis significó la crisis de los partidos tradicionales ubicados ideológicamente en la derecha, que se tradujo en un aumento de la volatilidad electoral a favor del FA (Buquet, 2005).

Para las elecciones del 2004-2005, el EP-FA había logrado nuevo aliado, el Nuevo Espacio, y se acercaría al triunfo mediante otro paso en la moderación ideológica. El lema con el que se concurrió el progresismo a las urnas fue Encuentro Progresista -

Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM). Para no comprometer el triunfo electoral, sus principales dirigentes evitaron declaraciones precisas y radicales sobre lo que se instrumentaría desde el gobierno, lo que fue visto como triunfo del *proyecto electoral* sobre el *proyecto político* (Chávez, 2008). El progresismo fue el gran victorioso en aquel proceso electoral: ganó la Presidencia de la República en primera vuelta (50,2% ) con mayoría parlamentaria, logró retener la Intendencia de Montevideo, y siete nuevas Intendencias Departamentales (Canelones en el sur, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres en el este, Florida en el centro, Paysandú y Salto en el norte). Así, el progresismo uruguayo llegaría al poder luego de una persistente trayectoria de institucionalización partidaria y desideologización, incrementando electoralmente desde su fundación, penetrando en todos los estratos sociales, siendo cada vez más representativo en el parlamento y detentando por años la Intendencia de Montevideo (Natanson,2009)

### **5.8.3. El progresismo y el nuevo modelo de desarrollo. Descentralización sí pero no.**

El programa del EP-FA-NM se estructuró en cinco ejes: *Uruguay Social*, *Uruguay Productivo*, *Uruguay Innovador*, *Uruguay Democrático* y *Uruguay Integrado* (La República, 2004; Fesur, 2004). El *Uruguay Social* refería a la necesidad de revertir la situación pobreza y desigualdad, sin la cual no se veía válido un crecimiento económico. Las propuestas se orientaron a atacar la emergencia social y las causas de la pobreza. El *Uruguay productivo* refería a la reanimación del potencial productivo mediante la reorganización y diversificación económica, recalificación laboral, y competitividad internacional. El *Uruguay innovador* refería a mejoras tecnológicas generación de valor agregado a la producción y mejoras del espíritu empresarial. El *Uruguay democrático* refería un Estado que permitiese la articulación público-privada para una economía productiva y una ciudadanía activa. La propuesta partía de que los uruguayos no se encontraban satisfechos con su democracia y con el funcionamiento del Estado. La descentralización aparecía como clave para reducir desigualdades regionales y territoriales. El *Uruguay Integrado* refería a la soberanía nacional, la dependencia comercial, y especialización productiva

Las políticas que materializaron éstos ejes se dirigían a un modelo de *crecimiento productivo e inclusión social*, pero no implicaron una nueva constitución. Las mismas no tuvieron la misma prioridad en la agenda del gobierno, y existe acuerdo en sostener

que las prioridades fueron puestas en el *Uruguay Social* y el *Uruguay Productivo* (Chávez, 2008; Migdalia y Antía, 2007). El Uruguay Social tuvo su mayor expresión en la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la implementación *Plan Nacional a la Emergencia Social* (Chávez, 2008), y la reinstalación de los *Consejos de Salarios* (Migdalia y Antía, 2007). También entre 2005 y 2006 se diseñaría la Reforma del Sistema de Salud, que comenzó a regir desde el 2007, y que creó un Sistema Integrado de Salud (Migdalia y Antía, 2007). El *Uruguay productivo* se expresó en una reforma tributaria orientada a promover la inversión en sectores productivos priorizados por el gobierno (Chávez, 2008). La reforma tributaria comenzó su discusión en el 2005 y comenzó a regir en el 2007, resultando un sistema tributario simplificado y progresivo (Migdalia y Antía, 2007).

Respecto al *Uruguay democrático*, se promovería la construcción de un nuevo Estado, basado en el respeto a los derechos ciudadanos, al combate a la corrupción, y a la creación de espacios descentralizados y de participación social y ciudadana (Chávez, 2008). Las políticas en este sentido comenzaron en la segunda mitad del periodo de gobierno, integrantes de la llamada *Transformación Democrática del Estado* (TDE). La TDE pretendía diseñar un Estado *cercano, moderno, igualitario, productivo y solidario*, convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano y en escudo de los débiles, reforma opuesta a las del pasado (OPP, 2008). La reforma se orientaría sobre dos dimensiones: modernización de la gestión pública, y descentralización y participación ciudadana.

La descentralización política territorial se inscribirían en ésta TDE, y la principal política fue consolidar el nivel municipal-local de gobierno mediante la *Ley N° 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana*. Para introducirnos en el análisis de dicho proceso de descentralización política, debemos repasar aspectos estructurales del Estado y la sociedad en Uruguay, y el relacionamiento entre ambos, que explican el origen y alcance de dicho proceso.

Se hereda un sistema político-administrativo de dos niveles reales de gobierno, el nacional y el departamental (Magri, 2010). Se hereda un Estado unitario y centralizado, de políticas nacionales elaboradas desde la capital (Arocena, 2008). El sistema se estructura desde el centro con una lógica sectorial de funcionamiento (agencias

especializadas en áreas de actividad), que con racionalidad nacional. Se hereda una sociedad construida en función de ese tipo de Estado, es decir una sociedad civil estructurada desde intereses sectoriales (sindicatos, empresarios, cooperativistas, sociedades fomentos, etc) pero no desde intereses territoriales ni regionales (Chávez, 2004b). En síntesis, una sociedad de matriz estado-céntrica, organizada en términos sectoriales y corporativos (Veneziano, 2005). Desde la relación Estado-sociedad, se hereda el predominio de la *partidocracia clientelística* (Veneziano, 2005).

Esta matriz explica el tipo de izquierda que llegó al poder. Una izquierda progresista, que privilegia la política institucional con diferenciación de la política de lo social (Yaffé 2005; Panizza, 2009). Esa misma matriz explica, la debilidad de instituciones e identidades locales y de sentimientos autonomistas (Arocena, 1992 y 2008; Magri, 1998), lo que fue evidente en el quinquenio 2000-2005, cuando la nueva constitución habilitaría crear gobiernos locales pero no se avanzó (Magri, 1998).

El nivel local se administraba a través de Juntas Locales. Las *Juntas Locales Comunes* que carecen de personería jurídica, designadas y controladas por el Intendente Departamental, a quien además deben rendirle cuentas, y sus miembros pueden ser destituidos sin causal alguno (Art.57 de ley 9515). Las *Juntas Locales autónomas no electivas y de gestión ampliada* cuentan con mayor autonomía y competencias, también carecen de personería jurídica, y el Intendente Departamental mantiene sobre ellas el mismo control y fiscalización que sobre las Juntas Locales Comunes (art 35 y 36 de ley 9515). Las *Juntas Locales Autónomas y Electivas*, carecen de personería jurídica, pero son de mayor autonomía (art 37 de ley 9515). Por esa debilidad en lo local, el esquema político administrativo uruguayo contemplaba solo dos niveles de gobierno: el nacional (presidente, ministros, entes autónomos, servicios descentralizados, Poder Legislativo y Poder Judicial) y el departamental (Intendentes y Juntas Departamentales). El Estado nación y los departamentos (Garcé 2010; Magri 2010)

Fue desde la OPP y a iniciativa del propio Presidente Vázquez, que se comenzó sobre fines del 2007 el proceso tendiente a concretar la creación de autoridades locales en todo el país, elaborando un anteproyecto de ley que fue emitido a los partidos políticos, al parlamento y al Congreso de Intendentes, para encontrar los acuerdos (OPP, 2008). El presidente buscaba repetir la experiencia descentralizadora y participativa que había

instaurado como Intendente de Montevideo (1990-1994) (Magri, 2010). Enrique Rubio (2008), entonces Director de la OPP, señalaba que la principal idea era *sustituir las autoridades locales* (ediles y secretarios de juntas locales) carentes de legitimidad popular y dependientes de autoridades departamentales, por *autoridades municipales* electivas y cuya *cercanía* permitiese la *participación ciudadana* (Rubio, 2008).

La iniciativa se plasmaría en la *Ley N° 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana* aprobada a fines del 2009, que entró en vigencia en febrero del 2010. Dicha ley creó los municipios y consolidó del tercer nivel de gobierno en Uruguay. La ley derivaba de los artículos **262** y **287** de la Constitución de la Republica, que habilitaban la creación de municipios por ley y a diferenciar la materia departamental y la municipal (Arocena, 2008). Estos dispositivos no utilizados, estaban orientados a *simplificar y universalizar la democracia local*, a sustituir diversas modalidades de Juntas Locales por una sola institucionalidad, y universalizar la democracia local mediante elección de autoridades y mecanismos de participación ciudadana (Arocena, 2008; Rubio, 2008). La iniciativa no surgió desde la sociedad civil, tampoco desde el Congreso de Intendente o el Parlamento Nacional, sino desde el núcleo más centralista del poder institucional, la Presidencia de la Republica. Por otro lado, esta descentralización política territorial se implementaría bajo la vigencia de la Constitución de 1967-1996, “autoritaria” y “centralista”, diseñada para un situación de ingobernabilidad, y reformada de manera funcional al modelo neoliberal. Ambos hechos estructurarían el proceso actual: iniciado desde *arriba* como “descentralización centralizada”, y en el que conviven dos *paradigmas* de la descentralización, el conservador en lo nacional y el democratizante en lo departamental (Veneziano, 2012).

El proyecto no contó con el apoyo inicial de todo el progresismo, al menos desde dos grandes fuerzas internas. Desde el Frente Liber Seregni (FLS) se argumentaba en pos de la mesura fiscal y en contra de un eventual burocratismo, y desde el Movimiento de Participación Popular (MPP) en pos de ir transfiriendo capacidades locales de forma gradual. Los Intendentes Departamentales progresistas veían con desconfianza la ley, porque en localidades rurales a municipalizar predominaban los partidos tradicionales. Ambos cuestionamientos confirman que la descentralización no era tema priorizado y consensuado por el partido de gobierno. El PN cedió su apoyo a cambio de que fuesen gobiernos locales unipersonales más que colegiados. Finalmente se aprobaría la ley en

febrero 2010. El proyecto definitivo contemplaría gran parte de estas visiones: de forma gradual las Juntas Locales se irán transformando en municipios, elección municipal a celebrarse de forma simultánea con la departamental, y predominio de visibilidad del Alcalde que el Concejo en los municipios. Por otro lado, si bien supuso un avance democrático, no supuso transformación del esquema político jurisdiccional del Uruguay, sino una paulatina sustitución de Juntas Locales por Municipios, y no implicó el aumento de competencias y atribuciones de los Gobiernos Departamentales, no necesariamente se produce un mayor grado de descentralización desde el Estado central hacia el ámbito departamental (Magri, 2010). Para conocer la intensidad de la descentralización analizaremos aspectos legales que impulsan y que frenan a la misma.

La *Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana*, se compone de siete capítulos que determinan lo legal y operativo de los municipios. Analizaremos sus seis primeros capítulos: el *Capítulo I* referido a los principios generales; el *Capítulo II* referido a las materias departamental y municipal, el *Capítulo III* referido a la integración de gobiernos municipales, el *Capítulo IV* referido a principios orientadores y aspectos jurídico-administrativos, el *Capítulo V* referido al control ciudadano y político, y el *Capítulo VI* referido a los recursos.

Del **capítulo I** resaltamos los principios de *preservación de la unidad departamental* territorial y política, y de *gradualidad en la transferencia de atribuciones jurídicas y económicas*. El primero de estos dos principios, privilegia la descentralización nacional sobre la descentralización departamental, priorizando la unidad y cohesión del segundo nivel de gobierno al evitar la sobre-municipalización que pueda derivar en fragilidad de la gobernabilidad departamental (Oroño, 2010a) y en reproducción de desequilibrios socio-territoriales (Veneziano, 2012). En concreto, se controló la descentralización político-territorial para no caer en uno de los riesgos que ella por definición supone: atomización y fragmentación territorial y de la gestión de gobierno, y colaboración con la desigualdad socio-territorial. Sostenemos entonces que los legisladores nacionales reprodujeron la cultura homogeneizante del país y la descentralización fue guiada por el principio de *solidaridad*. El segundo de estos principios señalados, deja explícito que quien fija criterios y tiempos para avanzar en descentralización no es el nivel local, sino los niveles superiores. Se trata de una descentralización paulatina y controlada, en base a demostración de resultados y de capacidades locales (Oroño, 2010a).

El **Capítulo II** especifica atribuciones y cometidos municipales, aunque se deja librado a que se reglamente por cada Gobierno Departamental (Gil de Vargas, 2010). Lo esperable es que los municipios continúen las tareas antes asignadas a las Juntas Locales, o sea las funciones elementales de la Intendencia Departamental en localidades (espacios y alumbrado público, calles y caminos, higiene urbana, barométrica, etc). Pese a esta falta de precisión, se observan aspectos que nuevamente hablan del control sobre la descentralización y la autonomía. Los numerales del 3 al 6 del artículo 7 definen que la materia municipal también está construida por: *asuntos que el Poder Ejecutivo en acuerdo con el respectivo Gobierno Departamental designe a Municipios*; asuntos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento con *autorización del Intendente*; asuntos que resulten de acuerdos entre Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento; *asuntos que el Gobierno Departamental asigne a los Municipios*. Los Municipios pueden asumir tareas acordadas por el Ejecutivo Nacional y el Gobierno Departamental correspondiente, o entre Gobiernos Departamentales, en formas casi de imposición. Por otro lado, las iniciativas de un Municipio particular o en mancomunidad, requieren de la aprobación del o de los Intendentes Departamentales.

En el **Capítulo III**, observamos el principal elemento descentralizador de la ley 18567, específicamente en el **art 9** que tiene que ver con la *electividad del gobierno*, es decir la elección directa por parte de la ciudadanía. Dicho artículo señala textualmente que *“Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo”*. El tercer nivel de gobierno en el Uruguay deja de estar librado a la designación del Intendente Departamental, para pasar a ser de carácter electivo con la legitimidad que ello implica. Pero vemos en simultaneo un elemento centralizador observado en la segunda parte del **art 9**, que sostiene que las cuotas de gobierno en los municipios *“Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales”* y el **art 11** que señala *“El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.”*. Por tanto la ley inhabilita otras formas comunitarias, propiamente locales y/o sociales de representación. Todos los candidatos a Concejales municipales serán candidatos partidarios, regulados por la legislación electoral preexistente (Oroño 2010b). La ley continúa reproduciendo el predominio de los partidos políticos, que

desde su nacimiento son aparatos centralizados y verticales. Ese dispositivo de electividad se inscribe en el **art. 77** de la Constitución de la República, el cual indica que “*El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes (...)*” y sostiene en su **numeral 9** “*La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales*”. Significa que las elecciones municipales serán simultáneas con las departamentales. La elección para Concejal se realiza de forma bloqueada y cerrada junto a elección para Intendente y Ediles departamentales, permitiéndose solo el voto cruzado intrapartidario. Esto podría generar el efecto arrastre de las elecciones departamentales sobre las municipales, lo que provocaría que Alcaldes y Concejales le deban más lealtad a líderes departamentales que a la ciudadanía (Cardarello *et.al*, 2010)

En el **Capítulo IV** se observa que efectivamente los municipios cumplen roles reglamentarios y administrativos igual que las Juntas Locales, o sea la Intendencia Departamental en el territorio, pero además habilita a la elaboración e implementación de políticas de desarrollo local. En el **artículo 12** se establece como *atribuciones municipales*: supervisar oficinas de su dependencia y ejercer la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios en el marco de las *disposiciones vigentes establecidas por el respectivo Gobierno Departamental*; ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el *presupuesto quinquenal y sus modificaciones*, en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes; designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y promoción del desarrollo; promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos; aplicar las multas por transgresiones a decretos departamentales cuyo contralor *se les asigne*. Dentro de los *cometidos municipales* se encuentra: *proponer* al Intendente Departamental proyectos de decretos y resoluciones para que los transfiera a la Junta Departamental; *colaborar* en realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción; elaborar programas zonales, adoptar medidas preventivas en materia de salud e higiene, medioambiente, *sin perjuicio de las competencias y normas de las autoridades nacionales*; adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones públicos; atender lo relativo a la vialidad, tránsito, espacios públicos, y alumbrado público, y pluviales, *sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales* al respecto; atender los servicios de

necrópolis y de recolección de residuos *que les sean asignados* por la Intendencia Departamental; *colaborar* en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales; *colaborar* con las autoridades departamentales dentro de las *directrices que éstas establezcan* en materia de ferias y mercados; *colaborar* con organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que resulten de especial interés para la zona; adoptar medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la ganadería, industria y turismo, *en coordinación con el Gobierno Departamental*, y *sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales* en la materia; emitir *opinión* sobre consultas que *a través del Gobierno Departamental*, formule el Poder Ejecutivo sobre proyectos de desarrollo local; presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de *Audiencia Pública*, un informe sobre la gestión desarrollada.

Observamos que los municipios tienen atribuciones y cometidos propios de los Gobiernos Departamentales, y de hecho en la mayoría de las acciones contempladas se observa un fuerte grado heteronomía hacia estos y el Gobierno Nacional. En dichas acciones, los municipios cumplen funciones propositivas, colaborativas, complementarias, articuladoras, pero clara subordinación jerárquicas a autoridades y a disposiciones jurídicas departamentales y nacionales. Por tanto, la *idea fuerza* de la descentralización en este aspecto es la de *gobierno de cercanía*, de Estado eficiente, presente, flexible, y participativo, pero con márgenes mínimos de autonomía.

La reducida autonomía, la vemos con mayor claridad en los **capítulos V y VI** de la ley, referidos a *iniciativas y controles*, y a los *recursos económicos y humanos* respectivamente. La iniciativa refiere a la potestad de la ciudadanía local de presentar propuestas o inquietudes ante el Gobierno Departamental, así como de la de proponer la creación de un municipio en su zona de residencia. Específicamente, el **art.16** habilita a que *“El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio”*. Respecto al *control* sobre los municipios, se prevé que este puede ser de dos tipos: social y político. El primero, refiere específicamente a la realización de *Audiencias Públicas*, figura que tiene como principal agente a la ciudadanía, y deben convocarse para elaborar el proyecto de desarrollo local que se enviara al Gobierno Departamental a

fin de que pueda ser introducidos en el presupuesto quinquenal, así como para anualmente rendir cuenta de lo realizado y no realizado (Gil de Vargas 2010:69-70). El control político es donde se vuelve a observar la subordinación respecto al nivel departamental. Si bien los Concejales municipales asumen ese rol (Oroño, 2010), este es mayormente ejercido desde las respectivos Intendentes Departamentales y Juntas Departamentales. El Intendente debe vigilar los recursos públicos y constatar la correcta implementación de políticas departamentales en los municipios, ya que a su vez es una institucionalidad también bajo contralor político (Oroño, 2010). Respecto a la Junta Departamental, el **art.18** es contundente “*La Junta Departamental tendrá sobre los Municipios los mismos controles que ejerce sobre la Intendencia Departamental*”. Así los municipios se conciben como parte del Ejecutivo Departamental (Oroño, 2010).

En el **Capítulo VI**, referido a los recursos de los municipios, se observa *mayor centralización y dependencia*. El art. 19 es categórico en cuanto a que los municipios no tendrán financiación propia y que su gestión se financiará con fondos del Gobierno Departamental y con fondos que el Gobierno Nacional derivados del *Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*. En el art. 20, se indica que “*El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental*”. Claramente, los municipios carecen de autonomía financiera y los fondos que los financian *no están vinculados* a la recaudación obtenida en su jurisdicción, sino a la asignación presupuestal del Gobierno Departamental y Gobierno Nacional (Oroño, 2010). La ley no establece un presupuesto expreso para municipios, sino que sus gastos deben estar en el presupuesto departamental (Reyes, 2010). En concreto, los municipios uruguayos no cuentan con autonomía jurídica y económica, sino que estas atribuciones pertenecen al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales, es decir que los recursos económicos y jurídicos de los municipios son asignaciones externas, lo que los coloca en situación de subordinación y frenando la autonomía real. Ambos puntos cardinales señalados muestran que el gobierno central no deja de ser predatorio de los recursos generados.

Ante el dilema de otorgar poder total o mínimo al nivel departamental, se optó por una tendencia hacia lo primero (Oroño, 2010b). Primó el imperativo de mantener la unidad

y gobernabilidad de cada departamento, justificado desde lo político y lo social. Desde lo político se evitó no fracturar la gobernabilidad de los departamentos, lo que se podía generar mediante autonomías que los fragmentaran como unidad jurisdiccional sobre la que recaen políticas departamentales y nacionales; y se buscó evitar que la figura Intendente se transformase en algo meramente formal (Oroño, 2010b). Desde lo social se evitó generar obstáculos para las políticas redistributivas diseñadas desde una perspectiva global de la actividad estatal, y evitar la profundización de desigualdades entre zonas ricas y adelantadas, y otras pobres y atrasadas (Oroño, 2010b). Se buscó saldar esta contradicción mediante una transferencia mínima de recursos a los municipios, dándole institucionalidad progresiva y que no fuese una experiencia frustrada (Oroño, 2010). Se otorga electividad pero no autonomía económica y jurídica al tercer nivel de gobierno. Los municipios no cuentan con *personería jurídica*, no son reconocidos para conveniar entre sí ni con otros actores, por tanto se mantiene en situación de subordinación a lo nacional y departamental.

La creación de municipios en Uruguay, consolidaría el tercer nivel de gobierno en el país. El principal avance ha sido el carácter electivo de las autoridades locales (Veneziano, 2012; Magri, 2010) y en el *cambio en la lógica de gobernar lo local*, en un pasaje desde la lógica de *demanda* hacia la lógica de *gobierno* (Oroño, 2010a). Estos cambios no fueron acompañados con autonomía jurídica y económica. De esta tensión entre factores descentralizadores y centralizadores, resultó una “autonomía relativa”. Se cuenta con la máxima legitimidad que implica el voto popular en la elección de gobernantes, pero sin personería jurídica y sin recursos propios, no trascienden el hecho de ser *órganos desconcentrados* de los Gobiernos Departamentales (Veneziano, 2012). Este resultado, llama a reflexionar sobre qué se entiende por descentralización en Uruguay y como ésta altera (o no) la distribución del poder (Magri, 2010). En esta etapa inicial los Municipios uruguayos son gobiernos de *segundo orden*, sin poder de decisión sobre las funciones del Estado (fiscalización, redistribución y regulación), y se remiten a roles de supervisión y administración decididos en los ámbitos superiores (Magri, 2010)

Algunas evaluaciones iniciales constatan nuestras aseveraciones. En la primera etapa (2010-2014) quedaron conformados 89 *municipios*: 29 en Canelones, 8 en Montevideo, 8 en Maldonado, 6 en Salto, 6 en Colonia, 4 en Rocha, y no más de 3 en demás departamentos. Burjel (2012) señala que 2/3 de los alcaldes mantienen sintonía

partidaria con el Intendente Departamental respectivo, y 1/3 tiene que vincularse con un Intendente de otro partido, lo que muestra la *departamentalización* de las elecciones *municipales*. Lo municipal perdió relevancia al relacionarse a una competencia electoral de mayor rango (Magri, 2010). Zuasnabar *et.al* (2011) relevan la percepción de gobernantes y gobernados en esta etapa inicial de municipalización. El 80% de los alcaldes destaca como principal falencia la dotación de recursos; el 50% de los ciudadanos no conoce con precisión el rol de alcaldes y concejales, sin visualizar diferencias respecto a las anteriores Juntas Locales; Intendentes muestran ausencia de criterios claros para la transferencia de recursos, en algunos casos se mantuvo el gasto destinado a las anteriores Juntas Locales, en otros se otorgó lo recaudado en esa jurisdicción, en otros se destinaron recursos en función de planes de desarrollo local, y en otros en función de la cantidad de habitantes. Suarez (2012) analiza la baja votación que se registraron las elecciones municipales, y concluye que eso respondió que las mismas fueron consideradas secundarias por partidos y medios de comunicación, provocando la desinformación y desmovilización ciudadana, y la abstención electoral.

Podemos sostener entonces, que en el proceso de descentralización político-territorial uruguayo actual, la dimensión de eficiencia pública pesó más que la pretensión de democratizar el Estad, pesó más que alterar la distribución real del poder y avanzar hacia una co-conducción Estado- sociedad. El resultado final del proceso confirmaría la limitante que Goldfrank (2007) observaba en estos procesos liderados en por izquierdas moderadas. En su campaña electoral, Vázquez mencionó la experiencia del FA en l gobierno de Montevideo como ejemplo a seguir, sin embargo desde el gobierno nacional implementó políticas participativas corporativo-tradicionales, abandonando la descentralización sustantiva, clave para una democracia profunda (Goldfrank, 2007)

## 6. Conclusiones.

En este trabajo hemos tratado de evidenciar la particularidad analítica que puede significar la fusión entre *teoría de la gobernanza* y la *regionalización social de latinoamérica*, para analizar los actuales procesos de descentralización política-territorial en América Latina. Desde la gobernanza se tiene optimismo en la cooperación entre Estado y sociedad civil para el cambio social. La tesis concluyente de esta teoría es que a una buena sociedad (formada, informada, asociada, y movilizada) le corresponde un buen Estado (presente, flexible, transparente, enraizado, y eficiente), y viceversa. Respecto a la regionalización más tradicional de América Latina, ésta propone lo siguiente: Cono Sur (Uruguay, Argentina, Chile y sur de Paraguay), Brasil, Región Andina (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), América Central y el Caribe, y México. Desde esa fusión, hemos realizado un análisis comparativo de dos países: Bolivia y Uruguay.

Bolivia es un país de la región andina. Tuvo temprana instalación de los sistemas de dominación colonial, y de una población indígena originaria históricamente mayoritaria. País con diferencias geográficas sustanciales y con una sociedad civil territorialmente fuerte, encarnada principalmente en elites económicas regionales defensoras de la autonomía económica, y el movimiento indígena defensor de la autodeterminación. Es un caso de un Estado débil, históricamente incapaz de cohesionar material y simbólicamente a la población, y ha favorecido la reproducción histórica de la desigualdad social y étnica boliviana. Por otro lado, es un país de un sistema de partidos de baja institucionalización. Por último, es un país de sólida organización social territorial, para demandar y apropiarse de procesos de descentralización, tanto como medios de desarrollo como de autodeterminación. El hecho de tener una sociedad civil territorialmente fuerte y un Estado débil, ha provocado que los principales cambios sociales de Bolivia no fuesen sin violencia mediante, y en los cuales la descentralización político-territorial formó parte de las principales disputas políticas.

El gobierno del MÁS se ubica como izquierda refundacionista, nacida y sostenida en la sociedad civil movilizada y cuya principal base social es el movimiento indígena. Es una izquierda surgida de una matriz social de un Estado y un sistema de partidos débiles, y una sociedad civil fuerte, sobre todo la población indígena que es mayoritaria

y que se organizó para alcanzar el poder desde donde está pretendiendo revertir una histórica situación de dominación social. Este gobierno ha cambiado la constitución mediante una *Asamblea Constituyente*, que siguiendo el patrón histórico boliviano, generó cambios no sin cuotas de violencia. El movimiento indígena y el primer gobierno de Morales, han mantenido una interconexión directriz, y los límites entre uno y otro son tenues. El proceso descentralizador instrumentado desde el primer gobierno de Morales no se puede entender sino, enmarcado en ese proyecto de refundacionista.

En este proceso descentralizador, el principal cambio ha sido la desaparición de los cantones como unidades territoriales micros, la minimización de provincias (meso), y la creación de *Autonomías de Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos* (NPIOC) que encuentra su radical expresión en la auto-administración de justicia. Esto tiene una característica muy importante, porque las autonomías indígenas en América han estado referidas a las minorías pero en Bolivia los indígenas son mayoría, lo que cambia por completo el papel político indígena. Por tanto, concluimos que esa “sociedad fuerte” que se promueve desde la teoría de la gobernanza, en el caso boliviano se encuentra principalmente en la movilización indígena, el cual ha creado MAS como su instrumento político para llegar al gobierno y desde el cual ha implementado una reforma constitucional que atiende a su histórica demanda de autodeterminación. Por tanto la demanda y apropiación por una descentralización político territorial desde la sociedad civil, explica el alcance del proceso descentralizador, que realmente alteró la distribución del poder político.

Uruguay pertenece a la región *Cono Sur*, destacada en el continente por sus niveles de modernización, minoritaria población indígena originaria, temprano despliegue de estados interventores y benefactores, centralidad de los partidos políticos. Es un país de tardía colonización europea, pero sin el desarrollo de una estamentalización social marcada, que le ha exigido a los partidos y al Estado asumir el rol de dirigencia. Es un país pequeño, de relativa homogeneidad étnica y geográfica, lo que no incentivó resistencias a una temprana expansión de un Estado altamente centralizado. La temprana expansión del Estado y su actitud de constructor de sociedad, más el rol central de los partidos políticos, produjeron una sociedad con altos niveles de desarrollo e integración que minimizó diferencias sociales, étnicas y territoriales, y que se organizaría desde lo sectorial y extremadamente débil en lo territorial. Esa matriz social

fue de la que surgió la izquierda hoy gobernante. El FA se funda en el contexto de crisis social producida por el agotamiento del modelo industrial-desarrollista, y se fue institucionalizando y moderando, desvinculándose de sus bases sociales, y apostando a un proyecto nacional inclusivo.

Los gobiernos del FA son ubicados como izquierdas continuista, con otros que no han realizado reformas constitucionales ni alterado la estructura social. El progresismo ha promovido la descentralización político-territorial desde el propio gobierno, sin la demanda de la sociedad civil, cuyo diseño final fue un acuerdo entre partidos. Esto explica la debilidad del proceso descentralizador. Dicha descentralización, se basó en la creación de los municipios como tercer nivel de gobierno y no alteró el esquema político-administrativo previo, y manteniendo las mismas competencias de los niveles de gobierno. La municipalización, que se trata de un proceso de sustitución gradual de las Juntas Locales por Municipios, cuyo rasgo diferencial es el carácter electivo de sus autoridades, pero al igual que aquellas, mantienen dependencia económica y jurídica con los Gobiernos Departamentales, lo que ha llevado a relativizar si estamos efectivamente ante una descentralización política territorial en el Uruguay.

Consideramos que el análisis de ambos casos constata nuestras hipótesis, y que el trabajo colabora al cúmulo de conocimiento sobre la descentralización en América Latina, particularmente problematizando desde un paradigma que contempla aspectos institucionales como sociales. En el caso boliviano la descentralización implicó más una pugna por el poder político y el control de los recursos entre clases sociales y territorios claramente identificados, mientras en Uruguay fue una iniciativa institucional del nivel nacional, y cuyo resultado final fue producto de un acuerdo entre partidos altamente centralizados. En el caso de Bolivia, la descentralización implicó real redistribución del poder político en el territorio, mientras en Uruguay significó más bien avances en el acercamiento del Estado hacia la sociedad.

Sin embargo, consideramos que el análisis presentado muestra sus limitaciones, y vale señalar al menos dos. En primer lugar, consideramos que un estudio que involucra solo a dos países, no es representativo de todo el continente latinoamericano y restringe la posibilidad de generalizar los resultados encontrados. En segundo lugar, consideramos que

Por lo que proponemos continuar la línea de investigación incluyendo otros países según regionalización y tipo de universo societal desde el criterio propuesto en este trabajo. Específicamente, consideramos que hemos dado un puntapié para que futuras investigaciones incluyan más países y contengan el estudio de escenarios de sociedad civiles territorialmente fuertes y gobiernos sub-nacionales que demandan la descentralización política, y escenarios opuestos donde ni la sociedad civil ni los gobiernos sub-nacionales demandan más descentralización, lo que permitirá conocer como variables estructurales pero también políticas inciden en el alcance de los proceso de descentralización.

## VII. Referencias bibliográficas.

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2010) “La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas”, en: Amaya Paula (Coord.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) - Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), Universitaria la Plata. La Plata, Argentina. (pp: 17-36).

ALBÓ, Xavier (2008) *Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. Ediciones CILPCA. La Paz, Bolivia

ALBÓ, Xavier (2007) “Derechos, autonomía y territorios de los pueblos indígenas en Bolivia”. En Del Campo (edit.) *Democratización y descentralización en Bolivia*. Catarata. Madrid, España. (pp:186-189).

ALBUQUERQUE, Francisco (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. En Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) N° 82. Santiago de Chile, Chile. (pp:157-171).

ALENDA, Stephanie (2004) “Bolivia: la erosión del pacto democrático”. En Revista *Ecuador Debate* N°. 62 *La contradictoria legitimidad de la democracia*. Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Quito, Ecuador. (pp:119-136).

ANDERSON. Benedict (1993) *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica (FCE).Ciudad de México, México.

ANDRIOLI, Alejandra (2012). *Municipios: una política en el tintero*. Estudio Introductorio. En Andrioli. A, Florit.P, Piedracueva. M, Rapetti. P, y Suárez. M. (edits) *Municipios: una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CESIC), Universidad de la Republica (UdelaR). Paysandú, Uruguay. (pp: 9-12)

ANDRIOLI. A, PIEDRACUEVA.M (2012) “De espaldas. Las lecciones no aprendidas de la experiencia internacional”. En Andrioli. A, Florit.P, Piedracueva. M, Rapetti. P, y Suárez. M.(edits) *Municipios: una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CESIC), Universidad de la Republica (UdelaR). Paysandú, Uruguay. (pp:136-146).

ANTELO, Sergio (2003) *Los cruceños y su derecho de libre determinación*. Editorial Landívar. Santa Cruz, Bolivia.

ANTÍA, Fernando (2004) *Uruguay: crisis y reactivación económicas en los ochenta y en los dos mil*. Instituto de Economía (IECON) - Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEyA) - Universidad de la Republica (UdelaR). Montevideo, Uruguay.

ANTÍA, Fernando (2001) *La economía uruguaya en 1985-2000*. Instituto de Economía (IECON) - Documento de Trabajo N° 4/01. Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEyA) - Universidad de la República (UdelaR). Montevideo, Uruguay

AROCENA, José (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. En *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. Programa ART PNUD - Diputación de Barcelona. Montevideo, Uruguay. (pp: 17-33).

AROCENA, José (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

AROCENA, José (1995) *El Estado, la Descentralización y la Iniciativa Local en Uruguay*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay

AROCENA, José (1992) *Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo*. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) N° 62, Vol 17, Políticas sociales. Montevideo, Uruguay. (pp: 77- 91).

ARCHONDO, Rafael (2007) “La ruta de Evo Morales”. En revista Nueva Sociedad N° 209 *Bolivia: ¿el fin del enredo?..* Caracas, Venezuela. (pp: 82-99).

BARRÁN, José Pedro (1989) *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Cultura “bárbara y disciplinamiento*. Ediciones Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

BARRAGÁN, Rossana (2005) “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”. En Roca y Barragán (comps) *Una historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia*. Cuadernos del Futuro N° 21. Informe Desarrollo Humano en Bolivia. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Paz, Bolivia. (pp: 275-458).

BAZURCO OSORIO, M ; EXENI RODRÍGUEZ, J.L (2012) “Bolivia: Justicia indígena en tiempos de plurinacionalidad”. En Sousa Santos y Exeni Rodríguez (eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. (pp: 47-145) Ediciones Abya Yala - Fundación Rosa Luxemburgo. Quito, Ecuador.

BERTINO. M; BERTONI. R; TAJAM. H. YAFFÉ. J (2001) *Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica la economía uruguaya 1900-1955*. Serie Documentos de Trabajo DT 7/01. Instituto de Economía (IECON). Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEyA). Montevideo, Uruguay

BOBBIO, Norberto (1994) *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción Política*. Donzelli Editorial. Roma, Italia.

BODEMER, Klaus (1993) “Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo”. En Bodomer (comp.). *La reforma del Estado más allá de la privatización*. Oficina Nacional de Servicio Civil

(ONSC) - Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR). Montevideo, Uruguay. (pp:1 -14).

BOISIER, Sergio (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Ensayos, Documento 90/05. Santiago de Chile, Chile.

BORJA, Jordi (1987) “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado” en Borja, J (comp) *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Santiago de Chile, Chile. (pp:13-57).

BORÓN, Atilio (2008) “Promesas y desafíos: la izquierda latinoamericana a principios del siglo XXI”. En Rodríguez, Barret y Chávez (Eds.) *La nueva izquierda en América Latina*. Editorial CATARATA. Madrid, España. (pp:311-334).

BRALICH, Jorge (1989) *Varela. Sociedad burguesa y reforma educacional*. Ediciones del Nuevo Mundo. Montevideo – Uruguay.

BRESSER PEREIRA. C; CUNILL GRAU. N (1998) “Entre el estado y el mercado: lo público no estatal”. En Bresser-Pereira, Luiz Carlos, y Cunill Grau Nuria (coords.) *Lo Público no Estatal em la Reforma del Estado*. Editorial Paidós Iberica. (pp: 25-58)

BULMER. Thomas (1998) *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.

BUQUET, Daniel (2005) “Elecciones uruguayas 2004-2005: de la vieja oposición a la nueva mayoría”. En *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Instituto de Ciencia Política (ICP) - Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). *Colección Política Viva*. Ediciones Banda Oriental. Montevideo; Uruguay. (pp:11-26)

BURJEL, Fernando (2012) “Propuesta de programa de formación para el tercer nivel de gobierno”. Documento de Consultoría Programa Uruguay Integra - Unión Europea. Montevideo, Uruguay .

CAETANO. G, RILLA. J (2001) *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) - Editorial Fin de Siglo. Montevideo, Uruguay.

CAETANO .G; PÉREZ. R; RILLA. J. (1988) “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) N° 48. Montevideo, Uruguay. (pp 36-61).

CAETANO, G. RILLA. J (1987) *Breve historia de la dictadura*. Editorial Banda Oriental-Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay

CALDERÓN, Fernando (2007) “Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural”. En *Revista Nueva Sociedad* (NUSO) N° 209. *Bolivia ¿fin del enredo?* Caracas, Venezuela. (pp: 33- 45).

CARDARELLO. A, ABRAHAN. M, FREIGEDO. M; VAIRO. D (2010) “Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. En Narbondo. P y Mancebo. M (coords) *Reforma del estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Editorial FIN DE SIGLO. Montevideo, Uruguay (pp:54-73)

CASTAÑEDA, Jorge (2006). “Latin America’s left turn”. *Foreign Affairs*. Vol.85. N°3 (3).maio/junho. (pp: 28-43).

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE BOLIVIA (2009) *La autonomía indígena originaria campesina en la CPE y en el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Cartilla Grafica de Análisis y Explicación*. CEDIB. Cochabamba, Bolivia.

CHASQUETTI, DANIEL (2000) “Gobierno y coaliciones en el Uruguay. 1985 - 1999”. En *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Arca-Humus. Montevideo, Uruguay. (pp:70-90)

CHÁVEZ. D, RODRÍGUEZ. C, BARRETT. P (2008) “¿Utopía revivida?. Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana”. En Chávez. D, Rodríguez. C. y Barret. P (Edits) *La nueva izquierda en América Latina..* Editorial CATARATA. Madrid, España. (pp: 31-77)

CHÁVEZ, Daniel (2008) “Uruguay la izquierda en el gobierno: entre la continuidad y el cambio”. En Chávez. D, Rodríguez Garavito. C, Barrett. P (editores) *La nueva izquierda en América Latina*. Editorial Catarata. Madrid, España. (pp:149-188)

CHÁVEZ, Daniel. (2004). “La política local de izquierda contra el pensamiento único”. En Chávez. D y Goldafrank. B (Eds) *La izquierda en la ciudad: participación en gobiernos locales de América Latina*. ICARIA-ANTRAZYT. Barcelona, España. (pp:15-26)

CHÁVEZ, Daniel (2004) b “Montevideo: de la participación popular al buen gobierno”. En Chávez. D y Goldafrank. B (Eds) *La izquierda en la ciudad: participación en gobiernos locales de América Latina*. ICARIA-ANTRAZYT. Barcelona, España. (pp: 91-129)

CHAVEZ DE LEÓN, Marxa Nadia (2008) “Autonomías indígenas y Estado Plurinacional. Proyectos políticos de los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia”. *Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL) N° 24 Movimientos sociales: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Paraguay*. Buenos Aires, Argentina. (pp: 51-72)

CHOQUE CANQUI, Roberto (2008) *El manifiesto de Tiwanaku (1973) y el inicio de la descolonización*. En *Revista Boliviana Investigación - Literal F. Potosí*, Bolivia.

CORAGGIO, José L (1990) “Las dos corrientes de la descentralización”. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Vol. 16, N° 56. Montevideo, Uruguay. (pp:63-78)

COURIEL, Alberto (1987) “Reflexiones sobre el estado actual y la centralización de los procesos decisionales en el campo económico”. En *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?. Concentración de poder y democracia*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU) - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (CIEDUR). Montevideo-Uruguay. (pp:107-121)

CUNILL GRAU, Nuria (1995) *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Reforma y Democracia*. No. 4. Caracas, Venezuela. (pp:1-20)

DE SIERRA, Gerónimo (2008) “América Latina, una y diversa”. En De Sierra. G. y Cairo. H. (comps) *América Latina, una y diversa: métodos para su análisis*. Editorial ALMA MATER. San José de Costa Rica, Costa Rica. (pp: 15-26)

DE SIERRA. G., LONGHIA (1987) “Concentración de poderes en el ejecutivo y democracia”. En De Sierra. Geronimo (comp) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU) - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (CIEDUR). Montevideo, Uruguay. (pp: 13-65)

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010) *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2007) *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*. En OSAL (Observatorio Social de América Latina), Edición Año VIII N° 22. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) -Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Buenos Aires, Argentina. (pp: 25-47)

DEL CAMPO, Esther (2007) “Participación política y democracia local en Bolivia”. En Del Campo (ed.) *Democratización y descentralización en Bolivia*. Editorial CATARATA. Madrid, España. (pp:15-33).

DE MATTOS, Carlos A (1989) “La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) Vol.14, N° 51. Montevideo, Uruguay. (pp: 57-75).

DUNKERLEY, James (2003) *Rebelión en las venas*. PLURAL Editores. La Paz, Bolivia.

ERRANDONEA, Alfredo (1994) *El sistema político uruguayo. Análisis de 78 años del sistema político uruguayo*. Ediciones La Republica. Montevideo, Uruguay

ERRANDONEA, A.; COSTABILE, D (1969) *Sindicato y Sociedad en Uruguay*. Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

ESCÁRZAGA, Fabiola (2004) *La emergencia indígena contra el neoliberalismo*. En Política y Cultura N° 22. Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco. México. (pp:101-121).

EVANS, Peters (1996) “El Estado como problema o solución”. En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Vol.35, N°140. Buenos Aires, Argentina. (pp: 529-562).

FALLETI, Tulia (2005) “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”. En *American Political Science Review* .Vol. 99, N°3. Nueva York, USA. (pp: 327 -346).

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT EN URUGUAY (2004). *El gobierno del cambio. La transición responsable*. Montevideo, Uruguay.

FILGUEIRA. F, GARCÉ. A, RAMOS. C, YAFFÉ. J (2003) “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”. En Nahum. B y Caetano. G (Coords). *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Tomo II. Ediciones Banda Oriental. Montevideo, Uruguay (pp: 173-205).

FILGUEIRA. Carlos, FILGUEIRA. Fernando (1994) *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Editorial ARCA. Montevideo, Uruguay.

FINOT, Iván (2001) Descentralización en América Latina: teoría y práctica. En revista Gestión Pública - Serie N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile. (pp: 7-117).

FRANCO, Rolando (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*. En en Revista de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N° 58. Santiago de Chile, Chile. (pp: 9-23).

GAMARRA. E; MALLOY. J (1995). “La dinámica Patrimonial de la política partidaria en Bolivia”. En Mainwaring y Scully (Edits). *La Construcción de instituciones democráticas. Los sistemas de partido en América Latina*. Corporación de Estudios para Latinoamérica. (CIEPLAN). Santiago de Chile, Chile. (pp: 327-354).

GAMBOA ROCABADO, Franco (2010) “Transformaciones constitucionales en Bolivia Estado indígena y conflictos regionales”. En Revista *Colombia Internacional N° 71*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. (pp: 151-188).

GAMBOA ROCABADO, Franco (2001) *Itinerario de la Esperanza y el Desconcierto Ensayos sobre Política, Sociedad y Democracia en Bolivia*. Editorial Muela del Diablo. La Paz, Bolivia.

GARCÉ, Adolfo (2007) “El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional”. En Revista Nueva Sociedad N° 212 *Gobernar la ciudad*. Caracas, Venezuela. (pp: 120-133).

GARCIA, Marco Aurélio (2008). “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino común a la construcción de un futuro”. En Revista *Nueva Sociedad* (NUSO), N°. 217. Los colores de la izquierda. Caracas, Venezuela. (pp: 118-126).

GARCÍA DELGADO. D; NOSETTO. L (2006) *El desarrollo en un contexto post-neoliberal. Hacia una sociedad para todos.* . Ediciones Centro de Integración, Comunicación Cultura y Sociedad (CICCUS). Buenos Aires, Argentina

GARCÍA DELGADO. D; CASALIS. A (2006) *Desarrollo local protagónico y estrategia país.* En Revista *Tramas.* La Plata, Argentina

GARCÍA DELGADO. D; PEIRANO. M. (2011) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo.* Ediciones Centro de Integración, Comunicación Cultura y Sociedad (CICCUS) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires, Argentina.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2011) “Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: una articulación posible para el desarrollo local”. En *I Coloquio Regional y III Coloquio Local: Universidad Nacional del Litoral* (memo, 21 de agosto 2011). Santa Fé - Argentina

GARCÍA LINERA, Álvaro (2010) “El Estado en transición. Bloque de poder y puntos de bifurcación”. En Linera, Prada, Tapia y Vega Camacho (editores). *El Estado. Campo de lucha.* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) - Muela del Diablo. La Paz, Bolivia. (pp:9-43).

GARCÍA LINERA, Álvaro (2008). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia.* Prometeo - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). La Paz, Bolivia.

GARCÍA LINERA. Álvaro (2005). *La lucha por el poder en Bolivia.* Editorial Muela del Diablo. La Paz, Bolivia.

GARRETÓN, Manuel Antonio (2006). “Modelos y liderazgos en América Latina”. En *Revista Nueva Sociedad* (NUSO), N° 205. *América Latina en tiempos de Chávez.* Caracas, Venezuela. (pp:102-113).

GARRETÓN, Manuel (2004). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica.* LOM Ediciones. Santiago de Chile, Chile.

GEYMONAT. R; SÁNCHEZ. A (1986) “El nacimiento del Uruguay. Las dificultades de su consolidación (1830-1872)” En Colección *Bases de la historia uruguaya* N°3. Ediciones Las bases. Montevideo, Uruguay

GIL DE SAN VICENTE, Iñaki (2011) *Marxismo versus sociología. Las ciencias sociales como instrumento del imperialismo.* Revista *Rebelión* - FLACSO. Argentina.

GIL DE VARGAS, Braulio (2010) “Ley de descentralización política y participación ciudadana: marco normativo para la gestión municipal.” En Martínez, Viviana (comp.)

*Saber hacer en la gestión pública local*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay. (pp: 43-73).

GOLDFRANK. B., SCHRANK. A (2009) “Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Contemporary Latin America”. In *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 33, Issue 2. USA. (pp: 443-462).

GOLDFRANK, Benjamín (2007) “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 212 *Gobernar la ciudad*. Caracas, Venezuela. (pp: 53-66).

GOLDFRANK, Benjamín (2006) *Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. En *Revista de Ciencia Política - Vol. 26 N °2*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Chile. (pp: 3-28).

GUERRA, Pablo (2004) “Economía de la Solidaridad y Tercer Sector”. En Sarachu .J.J y Sarachu. G (comps) *Rumbos de la Economía Social. Entre Mitos y Realidades. Reflexiones sobre el “tercer sector”, hacia un dialogo abierto*. Editorial NORDAN. Montevideo, Uruguay. (pp:19-32).

GROS ESPIELL. H ; ARTEAGA. J.J (1991) *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU). Montevideo, Uruguay.

HABERMAS, Jurgen (1999) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Ediciones CÁTEDRA. Madrid, España.

HALPERIN DONGHI, Tulio (2005) *Historia contemporánea de América latina*. ALIANZA Editorial. Madrid, España.

HEYMANN, David (1988) *Input controls in the public sector: what does economic theory offer?*. International Monetary Fund (FMI). Working Paper, N°59. Washington D.C, Estados Unidos de América.

HOBSBAWM, Eric (1998) *Historia del siglo XX*. CRÍTICA. Buenos Aires, Argentina.

HUNTINGTON, Samuel (1995) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Editorial PAIDÓS. Buenos Aires, Argentina.

JEMIO ERGUETA, Ángel (1973) “La reforma agraria de Bolivia”. *Revista Nueva Sociedad* N° 7 *Reforma agraria, desarrollo, Universidad*. Caracas, Venezuela. (pp: 19-37).

JORDANA, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Union Europea (UE) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Washington, Estados Unidos de América*

KAPLAN, Marcos (2001) *Formación del Estado nacional en América Latina*. Amorrortu Editores. Buenos Aires – Argentina.

LANZARO, Jorge (2009) “La socialdemocracia criolla”. Observatorio Político Sul-Americano, Análise de Conjuntura.Nº3. Brasil.

LANZARO, Jorge (2004) *Fundamento de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) N° 14/2004. Instituto de Ciencia Política (ICP) -Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay. (pp:103-135).

LANZARO, Jorge (2003). “Uruguayan Parties: transition within transition”. Presentado en *Political Parties and Democratic Consolidation in Latin America, European Consortium for Political Research*. Edinburgh, Scotland.

LANZARO, Jorge (1986) *Sindicatos y Sistema Político*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

LA REPUBLICA (2004). *Tabaré Vázquez. El gobierno del cambio*. Ediciones Diario La República. Montevideo – Uruguay.

LASERNA, Roberto (2010) *Bolivia: bonanza exportadora y descentralización*. Centro de estudios de la realidad económica y social - Institute for Development Studies Sussex. Cochabamba, Bolivia.

LAURNAGA, María Elena (2001) *Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos subnacionales en Uruguay*. Documento de Trabajo N° 23. Instituto de Ciencia Política (ICP)- Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay.

LAURNAGA, M. Elena, GUERRINI. Aldo (1994) *Del buen vecino al Intendente emprendedor. El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) N° 7. Instituto de Ciencia Política (ICP) - Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay. (pp:83-97).

LICHA, Isabel (2002) “El debate actual sobre desarrollo participativo”. En Licha, Isabel (editora). *Gerencia Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C, Estados Unidos.

LINZ, Juan; STEPAN. Alfred (1996). *Problems of Democratics. Transition and Consilidation. Southern Europe, South America, Post Communist Europe*. The Johns Hopkin University Press. USA.

LUHMAN, Niklas (1993) “Klassich Teoria de Macht”. En Friedmann. R y Micco. S (eds) . *Descubriendo la comuna. Manual de ciencias políticas comunales*. Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.

MAGRI, Altaír (2010) “Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”. En revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Año 1, N° 2 (pp: 83-110).

MAGRI, Altaír (2001) “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal”. En Lournaga, Ma Elena

(coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Colección Política Viva. Ediciones Banda Oriental (EBO) - Instituto de Ciencia (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS - UdelaR). Montevideo, Uruguay. (pp: 101-120).

MAINWERING. S , SCULLY. T (1995). “Sistemas de partidos en América Latina”. En Mainwering. S y Scully. T (edits) *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina* Editorial Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Santiago de Chile, Chile. (pp: 1-28).

MANCEBO, Marie Ester. (2002). “La larga marcha' de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas”. En Mancebo. M.E, Narbondo. P. y Ramos.C (Comps.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Ediciones Banda Orienta. Montevideo, Uruguay.

MARTINEZ. Rubí, SOTO. Ernesto (2012) “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. En *Revista Política y Cultura. N° 37. Medio siglo de transformaciones en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana de México. México D.F, México. (pp:35-64)

MAYNTZ, Renate (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernancia moderna*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela.

MAYORGA, Fernando (2008a) “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo”. En Moreira, Raus, Gómez (Coords.) *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay. (pp:125-145)

MAYORGA, Fernando (2008b) “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”. En Yusuke Murakami (ed.) *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Discusión Paper N° 5 - Capítulo 2. Center for Integrated Area Studies (CIAS). Kioto, Japón (pp:21-39).

MELO, Marcus André (1997) “Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’ ¿efeitos perversos da descentralização?”. *Em Revista São Paulo em Perspectiva*. San Pablo, Brasil. (pp:11-20).

MESA GISBERT, Carlos (2012). “Bolivia: autonomías y pluralismo político. Un modelo condicionado por el horizonte indígena”. En Zuazo, Faguet y Bonifaz (editores) *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de la democracia*. Revista Descentralización y Participación N°11. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. La Paz, Bolivia. (pp: 43-87).

MIGNOLO, Walter (2007). *La idea de América Latina*. Editorial GEDISA. Barcelona, España.

MIDAGLIA. C, ANTÍA. F (2007) “La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP)*.

Nº 16. Instituto de Ciencia Política (ICP) - Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay. (pp: 131-157).

MILLOT. J; BERTINO. M (1996) *Historia Económica del Uruguay* (Tomo II 1860-1910). Instituto de Economía (IECON) Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEE -Udeñar) - Fondo de Cultura Universitaria (FCU). Montevideo, Uruguay.

MIRZA, Christian (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Colección de Becas de Investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

MOGROVEJO, Rodrigo (2010) *Modelo político y económico de Evo Morales y la nueva constitución política del estado plurinacional de Bolivia*. En Revista de Estudios Jurídicos Nº 10/2010 (Segunda Época). Universidad de Jaén. España

MOLINA, Fernando, (2013), “¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular?”. Las fortalezas del mas en la construcción de un nuevo orden”. En *Revista Nueva Sociedad*, Nº 245. *Intelectuales, política y poder: ¿qué hay de nuevo?*. Caracas, Venezuela. (pp: 4-14).

MOLINA. G; PÉREZ DE RADA. E; YÁÑEZ. E (1999) *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Red de Centros de Investigación (RCI). Documento de Trabajo R.350. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, EUA.

MONTERO TABORGA, Marcela (2009) *Proceso de descentralización y autonomías: España y Bolivia en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios internacionales - Universidad de Chile (Tesis de Maestría). Santiago de Chile, Chile.

MOORE, Barrington. Jr. (2002) *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Editorial Península. España

MORALES, Juan Antonio (1992) “Cambios y consejos neoliberales en Bolivia”. En *Revista Nueva Sociedad* (NUSO) Nº 121, *América Latina en la era neoliberal*. (pp:134-143). Caracas, Venezuela.

MOREIRA. C, RAUS. D, GÓMEZ. J (2008). “La nueva política en América Latina”. En. En Moreira, Raus, Gómez (Coords.). *La nueva política en América Latina*. Estudio introductorio. Editorial TRILCE. Montevideo, Uruguay.

MOREIRA. C; VENEZIANO. A (1995). "Intergovernment relations in Uruguay". In Nagel, Stuart (comp.) *Political Reform en Developing Nations*. Illinois University Press. USA.

MOREIRA. C; VENEZIANO. A (1991) *La cohabitación y los límites del conflicto: las relaciones entre el Gobierno de Montevideo y el Gobierno Nacional (1990-1991)*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) Nº 4. Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay. (pp:47-65)

MUÑOZ DEL BUSTILLO, Rafael (2002) “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”. En Muñoz del Bustillo, R (comp) *El Estado de Bienestar en el cambio de Siglo*. Editorial ALIANZA. Madrid, España. (pp:17-50).

NARBONDO, Pedro (2013) “Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica”. En Chávez. D y Torres. S (editores) *Empresas Publicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute (TNI), Ámsterdam Holanda. (pp: 91-104).

NARBONDO. P, RAMOS. C (2001) “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”. En Calame y Talmant (coords) *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay. (pp:125-166)

NATANSÓN, José (2009) *La Nueva Izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina.

NOTARO, Jorge “La batalla que ganó la economía (1972-1984)” en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*. Instituto de Economía (IECON) Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCAyA) - Ediciones Banda Oriental. Montevideo, Uruguay. (pp: 23-45).

NICKSON, Andrew (1993) “La democratización y los gobiernos locales en América Latina”. En Revista Gestión Pública. Santiago de Chile, Chile. (pp: 339-364).

O'DONNELL, Guillermo (1973) *Modernización y autoritarismo*. PROMETEO, Buenos Aires, Argentina.

OLESKER, Daniel (2001) *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay.

OPORTO CASTRO, Henry (1990) “Descentralización en Bolivia. Esperanzas y frustraciones”. En Revista Nueva Sociedad (NUSO) N°105. *La violencia en América Latina*. Caracas, Venezuela. (pp: 46-54).

ORELLANA AILLÓN, Logio (2006) *Nacionalismo, populismo, y régimen de acumulación en Bolivia. Una caracterización del gobierno de Evo Morales*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). La Paz, Bolivia.

OROÑO, Abel (2010) “Los municipios 2010: la gestión de las políticas”. En Martínez, Viviana (comp.) *Saber hacer en la gestión pública local*. Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLAEH). Montevideo, Uruguay. (pp: 7- 41)

OROÑO, Abel (2010) b. *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR). Montevideo, Uruguay.

OSTROM, Vincent; WARREN, Robert (1961). "The organization of government in metropolitan coord: a theoretical inquiry". *American Political Science Review* 55.

OSZLAK, Oscar; SERAFINOFF, Valeria (2011) "Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo". En Rodríguez, José (Coord) *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Programa Uruguay Integra (Unión Europea). Montevideo, Uruguay. (pp:5-20).

PALMA, Eduardo (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. Documento Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación (ILPES) / Curso de Planificación Regional del Desarrollo(CPRD) N° 90. Santiago de Chile, Chile.

PANIZZA, Francisco (2009) "Cambio político. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". Revista CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 85-86. *Los retos de América Latina en un mundo en cambio*. Barcelona, España

PANIZZA, F. PÉREZ PIERA, A (2000) *Estado y sociedad en el Uruguay*. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) - FCU (Fundación de Cultura Universitaria). Montevideo, Uruguay.

PANIZZA, Francisco (1990) *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Ediciones Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

PAREJA, Carlos (1989). *Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya*. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Vol 14, No. 51. Montevideo, Uruguay. (pp:5-25)

PELÚAS, Daniel (2000) "Coparticipación: pasado y presente". En *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Editorial Arca-Humus. Montevideo, Uruguay. (pp: 9-30)

PEÑARALDA, Raúl (2009) "Crónica del proceso constituyente". En Romero, Bohrt y Peñaralda (edits) *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigación Social- Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM). (pp: 107-183).

PERALTA, Fermín (2009) "Los intendentes desde la historia, en este presente y hacia el futuro". En *A cien años de la ley de creación de la figura del Intendente Municipal*. Tomo I. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Congreso de Intendentes- (CI) -Programa Uruguay Integra (UI).MMontevideo, Uruguay. (pp: 141-207).

PEREIRA DA SILVA, Fabricio (2011) "¿Dónde llegara la marea rosa?". En Moreira, C y Avaro, D (coords.) *América Latina Hoy. Sociedad y política*. Editorial Universitaria Villa María, Brasil. (pp:153-182).

PÉREZ ANTÓN, Romeo (2000) "Eficacia y razones de una coalición sobredimensionada". En *Coparticipación y Coalición. 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. ARCA-HUMUS. Montevideo, Uruguay. (pp: 31-43).

PÉREZ PIERA, Adolfo (1992) “La descentralización en Montevideo: un itinerario innovador!”. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Vol, N° 62. Montevideo, Uruguay. (pp: 93-103).

PETKOFF, Teodoro (2005). *Dos izquierdas*. Editorial ALFADIL. Caracas, Venezuela.

PRADA ALCOREZA, Raúl (2008) “Análisis de la nueva Constitución Política del Estado”. En *Crítica y emancipación. Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año I, N°. 1*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

PUTNAM, Robert (1993). *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey , USA

QUIJANO, Aníbal (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Edgardo Lander (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina. (pp: 201-246).

RAMA, Germán (1987) *La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación*. Editorial GEL. Buenos Aires, Argentina.

RAMA, Germán (1971) *El club político*. Editorial ARCA. Montevideo, Uruguay.

REAL DE AZÚA, Carlos (1961) *El patriciado uruguayo*. Ediciones LETRAS. Montevideo, Uruguay

REAL DE AZUA, Carlos (1964) *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Ediciones Bando Oriental (EBO). Montevideo, Uruguay

REAL DE AZUA, Carlos (1971) *Partidos, política y poder en el Uruguay. Coyuntura y pronóstico*. Facultad de Humanidad y Ciencia (FHC)- Universidad de la Republica (UdelAR). Montevideo, Uruguay.

REAL DE AZÚA, Carlos (1984) *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?*. Ediciones Banda Oriental (EBO). Montevideo, Uruguay

REID, Michael (2007). *Forgotten continent. The Battle for Latin America's soul*. New Haven. Yale University Press. London, England.

REYES. A ; BURSCHERA. O; Melogno . M (1966) *La Banda Oriental. Pradera-frontera-puerto* . Ediciones Banda Oriental (EBO). Montevideo, Uruguay.

REYES, Linder (2010) “Gestión económico-financiera del municipio”. En Martínez, Viviana (comp.) *Saber hacer en la gestión pública local*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, Uruguay. (pp: 75-98).

ROBERTS, Kenneth (2008). "¿Es posible una social democracia en América Latina?". En Revista Nueva Sociedad (NUSO) N° 217. Los colores de la izquierda. Caracas, Venezuela. (pp: 86-98).

ROCA, José Luis (2005). *Estatidad: entre la pugna regional y el institucionalismo*. En Roca y Barragán "Una historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia". Cuadernos del Futuro N° 21. Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Paz, Bolivia. (pp 17-275).

RODRÍGUEZ OSTRIA, Gustavo (2012) "Las antinomias del nacionalismo revolucionario. Documento para el debate". En Zuazo, Faguet y Bonifaz (editores) *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de la democracia*. Revista Descentralización y Participación N°11. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. La Paz, Bolivia. (pp: 87-125).

ROITMAN, Marcos (2008) *Pensar América Latina. El Desarrollo de la sociología latinoamericana*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

ROMERO BONIFAZ, Gustavo (2008) *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*. Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos Indígenas (IGWIA). Santa Cruz de la Sierra. Bolivia.

ROSTOW, Walt (1967) *El proceso del desarrollo*. Alianza Editorial. Madrid, España.

ROUQUIÉ, Alain (2007). "La democracia hoy: el jardín de los senderos que se bifurcan". Documento *Temas y Debates*, N°. 13. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. (pp: 2-17)

SALAZAR LOHMAN, Huascar (2013) *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano. Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

SAMUELSON, Paul A. (1954). "The pure theory of public expenditure". Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, N°.4.

SANJINÉS, Javier (2004) "Movimientos Sociales y cambio político en Bolivia". En *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*. Vol. 10. Universidad Central de Venezuela. Caracas. (pp: 203-218).

SCHAVELZON, Salvador (2009) *El Proceso Constituyente en Bolivia (2006-2009): entre el acuerdo moderado y la ruptura revolucionaria*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) - Agencias Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Buenos Aires, Argentina.

SCHMITTER, Philippe (1979) "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe". In *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Contemporary Political Sociology. Volume I. (pp: 63-94). SAGE Publications. London, United Kingdom.

SIAZARO, Juan Carlos (2009) “A cien años de la ley de creación de la figura del Intendente Municipal”. En *A cien años de la ley de creación de la figura del Intendente Municipal*. (Tomo I). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) – Congreso de Intendentes (CI) – Programa Uruguay Integra (UI). Montevideo- Uruguay. (pp: 25-83).

SOLARI, Aldo (1991) *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU). Montevideo, Uruguay.

SOLARI, Aldo (1991) *Uruguay. Partidos Políticos y sistema electoral*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU). Montevideo, Uruguay.

SOMA, Nicolás (2005) “Del neobatllismo al autoritarismo sociedad, política y cambio sistemático en el Uruguay moderno”. En Paternain R, Soma. N y Ravecca. P. *El golpe de Estado en el Uruguay. Tres Miradas desde la Teoría Social*. Departamento de Sociología- Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo, N°74. Montevideo, Uruguay. (pp:5-22)

STRÖBELE GREGOR; Juliana (1999) “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”. En Hengstenberg, Kohut, Maihold, (eds.) *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad Caracas, Venezuela. (pp.133-146).

STAVENHAGEN, Rodolfo (1990) “Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina. En Stavenhagen e Iturralde (comps) *Entre la Ley y la Costumbre*. Instituto Indigenista Interamericano / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mexico

SUAREZ, Elena (2013) *El proceso de cambio en Bolivia: Una mirada institucionalista desde la perspectiva de la descolonización*. En Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Crítica y Emancipación N°10. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina. (pp: 219-253).

SUAREZ, Mariano (2012) “Elecciones municipales de mayo de 2010: ¿un silencio esperable?”. En Andrioli. A, Florit. P, Piedracueva. M, Rapetti. P, y Suárez. M. (edits) *Municipios: una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CESIC), Universidad de la Republica (UdelaR). Paysandú, Uruguay. (pp: 25-48).

TAPIA, Luis (2010). “El Estado en condiciones de abigarramiento”. En Linera, Parada, Tapia y Vega Camacho (editores) *El Estado como campo de lucha*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-Muela del diablo. La Paz-Bolivia (pp: 97-115).

TAPIA, Luis (2008) “Bolivia. La izquierda y los Movimientos Sociales”. En Chávez. D, Rodríguez. C. y Barret. P (Edits) *La nueva izquierda en América Latina*. Editorial CATARATA. Madrid, España. (pp: 295-310).

TAPIA, Luis (2007) “Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional”. En Observatorio Social de América Latina (OSAL). Edición Año VIII N° 22. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) - Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). Buenos Aires, Argentina. (pp: 47-64)

TERNAVIESO, Marcela (1989) “Reflexiones para la reconstrucción del espacio local”. En Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Vol.14. N° 51. Montevideo, Uruguay. (pp:77-92).

TIEBOUT, Charles M. (1956). “A pure theory of local expenditures”, in *Journal of Political Economy*.

TOURRELLIES, Ramiro (2009) “A cien años de la ley de creación de la figura del Intendente Municipal”. En *A cien años de la ley de creación de la figura del Intendente Municipal*. (Tomo I). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Congreso de Intendentes (CI). Montevideo, Uruguay. (pp: 83-140).

VELASCO PERES, Antonio (2009) “El modelo de justicia de la Nueva Constitución Política del Estado”. En *Ficha Constitucional N°12*. Instituto Prisma. Bolivia.

VELASCO PERES, Antonio (2008) “Justicia Comunitaria y propuesta constitucional”. En *Ficha Constitucional N°1*. Instituto Prisma. Bolivia

VENEZIANO, Alicia (2012) “La Ley de Gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres”. En Andrioli. A, Florit. P, Piedracueva. M, Rapetti. P, y Suárez. M. (edits) *Municipios: una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CESIC), Universidad de la Republica (UdelaR). Paysandú, Uruguay. (pp:13-24).

VENEZIANO, Alicia (2009) *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR) - Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) - Ediciones ORBE. Montevideo, Uruguay.

VENEZIANO, Alicia (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP). Madrid - España

VENEZIANO, Alicia (1999) *Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay: los posibles impactos de la reforma constitucional en la descentralización*. En Revista Sociedad en Debate. Vol 5. N.3. Universidad Católica de Pelotas. Pelotas, Brasil (pp:19-48)

VILLEGAS QUIROGA, Carlos (2003). *Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos*. Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL) N° 12, *La guerra del gas en Bolivia*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Buenos Aires, Argentina.

YAFFÉ, Jaime (2005) *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política (ICP) - Facultad de Ciencias Sociales (FCS-Udelar). Montevideo, Uruguay.

ZABALETA, René (1988) “Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971). En Pablo Gonzales Casanova (Coord.) *América Latina: historia de Medio Siglo*. (Capítulo 2). Siglo XXI Editores. Ciudad de México, México. (pp:74-128)

ZUAZNABAR. I; FERLA. P; SILVA. L (2011) *Evaluación de los gobiernos municipales: la visión de los alcaldes y de los intendentes*. Universidad Católica - Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, Uruguay.

ZUAZO, Moira (2012) “Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución”. En Zuazo, Faguet y Bonifaz (edits) *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de la democracia*. Revista Descentralización y Participación N°11. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. La Paz, Bolivia. (pp: 187- 286).

ZUBILLAGA, Carlos (1993) *Hacerse la América. Estudios históricos sobre la emigración española al Uruguay*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo, Uruguay