

## **Del ayllu al municipio Una interpretación de la arena local boliviana<sup>1</sup>**

**Resumen:** El presente artículo monográfico está basado en dos aspectos. El primero tiene que ver con el recorrido histórico de los municipios bolivianos desde su más íntimo origen en los ayllus, pasando por la revolución nacional de 1952, irrenunciable hito histórico a la hora de referirse al rol que juega el nivel municipal en el país y terminando con las Leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995), responsables en gran parte de la nueva fisonomía local y municipal boliviana. Para abarcar estas precisiones con un concepto integrador se ha tomado el “Arena y Agenda” acuñado entre otros, por el Prof. Claus Heidemann de la Universidad de Karlsruhe, Alemania.

*Ana Rosa López Villegas*

Sobre los actores, problemáticas, desafíos y diversos temas municipales existe en Bolivia abundante literatura académica e institucional. Este artículo no pretende por tanto, descubrir la pólvora en ese campo, sino aportar con un punto de vista que permita interpretar el significado y contexto institucional e histórico de la arena municipal en el país en el momento actual.

El hilo conductor de este artículo encuentra base en dos aspectos. El primero está relacionado con el recorrido histórico de los municipios desde su más íntimo origen en los ayllus, pasando por la revolución nacional de 1952, irrenunciable hito histórico a la hora de referirse al rol que juega el nivel municipal en el país y terminando con las Leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995), responsables en gran parte de la nueva fisonomía local y municipal boliviana. Para abarcar estas precisiones con un concepto integrador, utilizaremos el de “Arena y Agenda” acuñado entre otros, por el Prof. Claus Heidemann de la Universidad de Karlsruhe, Alemania (Gráfico No. 1).

El territorio que actualmente ocupa Bolivia fue, en los siglos XIV – XV, parte del imperio incaico. El ayllu, organización anterior al imperio inca y que se mantuvo durante éste, constituía la unidad socio-política básica de la organización territorial y estaba conformada por diferentes grupos de familias. La organización que regía entonces, establecía la existencia de una jerarquía de jefes, desde el Purej o Puric, jefe de una familia, hasta el Huno Camayoc, jefe de 10 mil familias.

Los ayllus conformaban distritos llamados “Sayas” y éstas a su vez constituían provincias. Cada provincia tenía una capital y era parte de uno de los cuatro Suyus que conformaban el imperio incaico: Chinchasuyo al norte, Cuntisuyo al oeste, Antisuyo al este y Collasuyo al sur. El gobernador de los cuatro Suyus pertenecía al consejo de Estado cuya sede se encontraba en Cuzco, actualmente en Perú.

Los Ayllus eran considerados no sólo como la base económica y social del imperio incaico, sino también como el centro del trabajo comunitario en el que se destacan principalmente dos formas: la Mita a nivel comunal y la Minga a nivel familiar. Esta segunda forma de trabajo comunitario tenía una fuerte base moral que de alguna manera “obligaba” a los miembros de una familia a prestar colaboración a los de otra. La Minga se concentraba mayormente en el trabajo agrícola, mientras que la Mita ocupaba a los miembros del Ayllu en tareas tales como la limpieza de los canales de riego, administración de parcelas de territorio de comunarios que se encontraban ausentes, la

---

<sup>1</sup> Los términos “Arena y Agenda” forman parte de un concepto acuñado por el Prof. Claus Heidemann de la Universidad de Karlsruhe, Alemania. El Gráfico N°1 muestra con exactitud el concepto.

construcción de viviendas para familias recién formadas. Todos estos trabajos se llevaban a cabo en un ambiente festivo y ritual. La organización de estas labores puede considerarse como una primera coordinación de competencias a nivel local y familiar.

Con la colonización española a partir del siglo XVI fue instituida la organización del Cabildo, vieja institución medieval que representaba simbólicamente la libertad y la democracia de la ciudadanía, incluso por encima de la autoridad real según los historiadores Mesa y Gisbert. Esta institución estaba conformada por un alcalde elegido por voluntad popular y otras autoridades designadas por la corona española. El Cabildo era básicamente un consejo que tenía como tareas la jurisprudencia y la administración de los bienes y las finanzas y estaba conformado por un Alcalde y Regidores, entre estos un Procurador, los Alcaldes de la Hermandad (ejercían cargo de policía) y varios alguaciles. Asimismo existía un Escribano o secretario cuya tarea era la de fijar las normas en las nuevas unidades territoriales y administrativas.

Otra de las tareas de los Cabildos era la de organizar la vida de la población, normar la orientación de las viviendas, mantener la limpieza y construir calles. Asimismo los Cabildos tenían como obligación "oír al pueblo", atender sus demandas y requerimientos y mejorar la situación en hospitales, escuelas, mercados y cárceles. Puede decirse que el Cabildo gozaba de plena autonomía en lo concerniente al mantenimiento de la ciudad. De esa manera fue conformándose la nueva base socio-económica de la colonia, un modelo que a lo largo de la historia se convirtió en un híbrido político-comunal y que por otra parte fue la cuna de las primeras movilizaciones independentistas.

Con la independencia y la creación de la República, el panorama local en el país es trastocado nuevamente. Los municipios como tal son reconocidos oficialmente a partir de la Asamblea Constituyente de 1839. A partir de aquel tiempo los municipios comenzaron a considerarse como procuradores del orden local y sus miembros discutían con los del gobierno central sobre los ingresos impositivos, la construcción de edificios públicos y el derecho de "administrar" las fuerzas del orden como la policía. Los conflictos no sólo estaban vigentes entre los mismos criollos, sino también entre los pobladores originarios cuyos derechos habían sido avasallados durante la conquista y posteriormente durante la república.

Entre 1870 y 1880 se consolida un verdadero régimen feudal en el país, un régimen basado en la completa separación de los indios de sus tierras. Las grandes haciendas entran en apogeo convirtiendo a los criollos y blancos en propietarios de grandes territorios ubicados no sólo en el altiplano sino también en los valles. En la misma época se fomentaron los primeros intentos de descentralización del país, mismos que condujeron a una guerra civil a finales del siglo XIX y que dejó como saldo la separación de los tres poderes del Estado entre Sucre (Judicial) y La Paz (Ejecutivo y Legislativo).

### **Revolución Nacional de 1952**

El siguiente hito histórico determinante en la historia del país y en la futura composición municipal es la Revolución Nacional de 1952, que sin embargo no dejó de ser una revolución inconclusa a decir de James Malloy, que reconoció al indio como campesino, es decir como protagonista agrícola y no aún como parte de la ya abigarrada y dispersa sociedad nacional.

Sin embargo el excesivo centralismo del Estado relegó la tarea de los municipios, misma que era poco clara a decir de Gerardo Berthin. "Durante casi medio siglo, el régimen municipal boliviano estaba regido por la Ley de Organización Política y Administrativa de 3 de diciembre de 1888 y por un decreto reglamentario de 10 de enero de 1903. El poder ejecutivo, a través de sus órganos

administrativos regionales o departamentales, velaba por las resoluciones y decisiones municipales, y especialmente por rentas e impuestos<sup>2</sup>.

A mitad del siglo XX el país contaba con 198 municipalidades entre las cuales se destacaban las nueve capitales de departamento. A partir de entonces se da inicio a una cierta jerarquización en el ordenamiento estatal boliviano. Los nueve departamentos estaban divididos en 90 provincias gobernadas por subprefectos, éstos a su vez nombrado por el Presidente.

Hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular los municipios todavía no figuraban activamente en el espectro político-administrativo nacional, al menos no como unidades político administrativas que gozaran de cierta autonomía y poder de autodecisión; estaban por el contrario, sujetos a la administración departamental por lo general.

La Constitución Política del Estado de 1967 termina por dotar a los municipios de existencia político-administrativa en cierta medida autónoma y diferenciada de las prefecturas del departamento. En los hechos la dependencia todavía se extendería por un par de décadas más, sólo para mencionar un ejemplo cabe recordar a las Corporaciones de Desarrollo Departamental que se ocuparon de la planificación local del país sin detallar técnicamente las diferencias sustanciales entre departamentos y municipios.

Las leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995) sellan el siglo XX boliviano diseñando un nuevo panorama municipal y departamental preñado tanto de inconsistencias político-administrativas, como de falta de coordinación entre autoridades municipales y autoridades sectoriales a nivel departamental; como de nuevos desafíos, particularmente dirigidos al tema de la participación popular.

Ambas normas no sólo son un intento de descentralizar al Estado, sino que le dieron al territorio nacional una nueva fisonomía basada en el municipalismo. Ambas normas establecen una nueva agenda en el país en general y en los municipios en particular, asimismo proponen una nueva arena de actores en la que por primera vez son protagonistas los relegados y discriminados de siempre. La gran carencia radica en los mecanismos de coordinación entre los actores y sus tareas, a lo cual se suma la inestabilidad política reciente. El Gráfico N° 2 sirve para representar de mejor manera la debilidad de los mecanismos de coordinación, especialmente entre el nivel municipal y el departamental. Mientras el nivel municipal y el departamental aparecen fortalecidos por las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa respectivamente, queda latente el vacío institucional y de mecanismos de coordinación existente entre ambos niveles. Las diferentes resoluciones, decretos y otras normas (sin rango de ley) no han sido todavía capaces de complementar adecuadamente ambos niveles. El rompecabezas todavía tiene las piezas sueltas.

### **Arena y Agenda**

Este par conceptual (Gráfico N° 1) establece la existencia de diversos actores, públicos y privados, y las posiciones que estos ocupan dentro de un determinado territorio. La interrelación de estos actores ya sean públicos (con competencias y obligaciones) o privados (con derechos y obligaciones) se da lugar en una Arena que dependiendo del nivel territorial puede ser municipal, departamental o nacional. La Mita y la Minga del tiempo preincaico e incaico representaban también una determinada arena ya sea comunal o familiar en la que las tareas estaban repartidas de acuerdo a cada uno de esos niveles.

---

<sup>2</sup> G. Berthin, 1999.

En el caso de la Arena nacional, Bolivia cuenta con tres niveles de planificación y cuatro de administración: los tres primeros son el nacional, el departamental y el municipal (sección de provincia), a estos tres se suma el cantonal como cuarta unidad político-administrativa. Este último como nivel inferior de la composición territorial nacional, sin embargo no es la unidad básica de planificación como ocurre en otros estados de Sudamérica<sup>3</sup>. Esta es una particularidad de la administración estatal que no será tratada a fondo en este artículo.

Desde el Ayllu hasta la determinación del municipio o sección de provincia como unidad básica de la planificación se ha constatado la existencia de una Arena y una Agenda indispensables para la ejecución de un plan o de cualquier otro emprendimiento dirigido al desarrollo. Los actores, ya sean personas individuales u organizadas en instituciones, o actores privados y públicos juegan distintos roles en la Arena municipal, ya sea guiados por sus convicciones o sus aspiraciones. Aspirar a las autonomías departamentales es un claro ejemplo.

Los actores públicos munidos de obligaciones y competencias se desempeñan como entidades responsables o entidades ejecutoras de la llamada planificación del desarrollo en Bolivia. El Ministerio de Desarrollo Sostenible es la entidad responsable de la planificación en el país, mientras que las Prefecturas y las Alcaldías cumplen el rol de entidades ejecutoras a nivel departamental y municipal respectivamente.

Los actores privados a su vez se organizan en función de sus convicciones y aspiraciones antes mencionadas, lo que da lugar a la conformación de agrupaciones que tanto pueden compartir características comunes como poner de manifiesto sus contradicciones. En Bolivia la organización de los actores privados en Organizaciones Territoriales de Base le ha dado un nuevo rostro al difuso “pueblo” con el que los gobernantes adornan sus discursos y promesas electorales. Dichas convicciones y aspiraciones han tomado cuerpo y fuerza a partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular. La personería jurídica de las OTBs ha dejado de ser un término jurídico e inalcanzable para los campesinos y vecinos de los distintos municipios.

Por último, cabe preguntarse ahora, cuáles son los temas que mueven la Arena municipal, cuáles son las discusiones que promueven la manifestación de convicciones o posiciones contrarias por parte de los actores tanto privados como públicos. El recorrido histórico del municipio como unidad político-administrativa desarrollado en la primera parte de este artículo, da una primera idea del corazón de la agenda municipal: la autonomía y la distribución de competencias y obligaciones entre los distintos niveles territoriales. El otro gran engranaje ha sido y es la llamada Participación Popular que puede traducirse como la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de que es posible no sólo reclamar ante las carencias, sino diseñar una mejor forma de vida a través de su participación.

Está claro también que las convicciones y aspiraciones de los actores antes citados son una fuente de intereses diversos cuya consecución da lugar a las negociaciones, cuyo lugar privilegiado se encontraba hasta antes de la Ley de Participación Popular, bastante alejado de los municipios; en el parlamento para citar un ejemplo. Temas de discusión e intereses son los dos ingredientes necesarios para llegar en primer lugar a un disenso, es decir al establecimiento de conflictos y enfrentamientos y por ende para lograr el establecimiento de un consenso. Esto último es pura

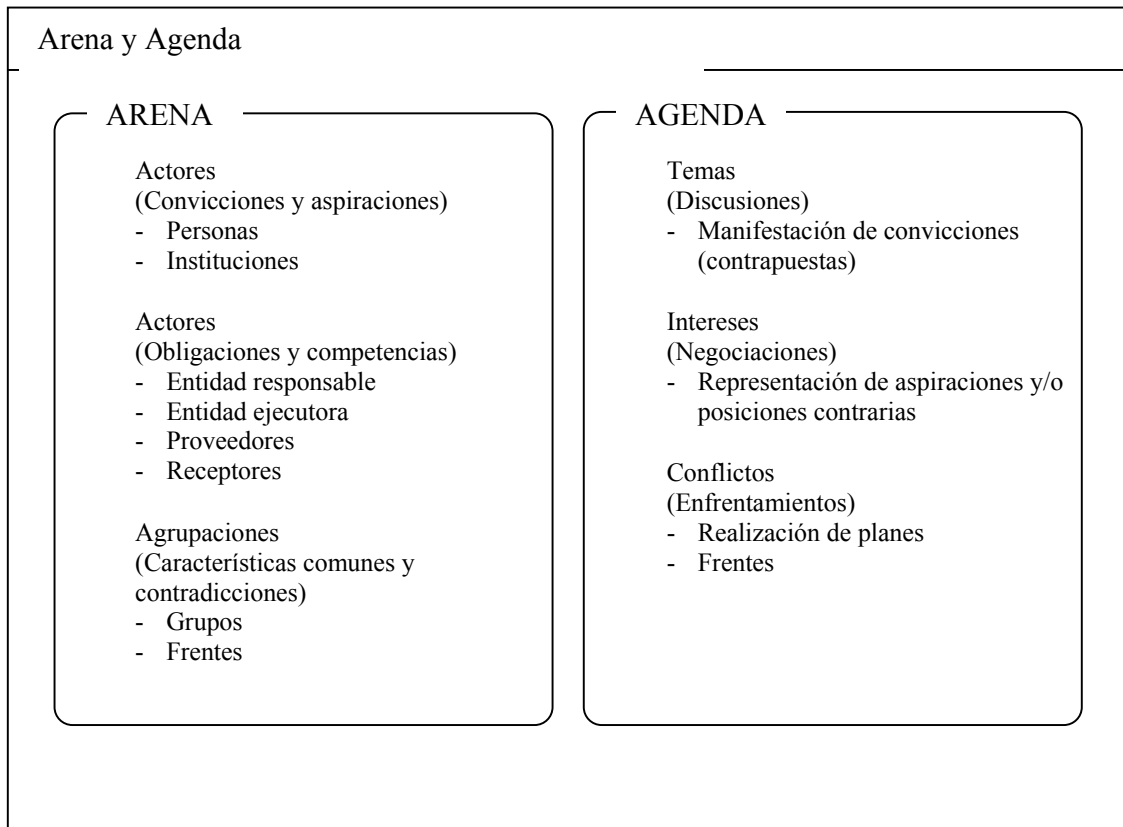
---

<sup>3</sup> Los cinco países limítrofes bolivianos cuentan con diferentes formas estatales y divisiones político-administrativas. Argentina y Brasil son estados federales en los que el nivel departamental boliviano estaría correspondido por las provincias argentinas y los estados brasileros. Perú y Chile son estados centralistas con un avanzado proceso de descentralización, ambos están políticamente divididos en regiones. Paraguay, al igual que Bolivia, cuenta con departamentos, sin embargo la unidad mínima territorial paraguaya son los distritos y no los cantones como ocurre en el país.

teoría en el caso boliviano, para afirmar ello es suficiente volver a mirar los turbulentos últimos cuatro años de historia boliviana. La efervescencia social experimentada en ese tiempo ha logrado rebasar el umbral de tolerancia que hasta entonces fue capaz de sostener un sistema político y social que alcanzó la senilidad a la precoz edad de 22 años de democracia, sin embargo el municipio se ha mantenido en pie y se ha fortalecido ante el resquebrajamiento de la arena nacional.

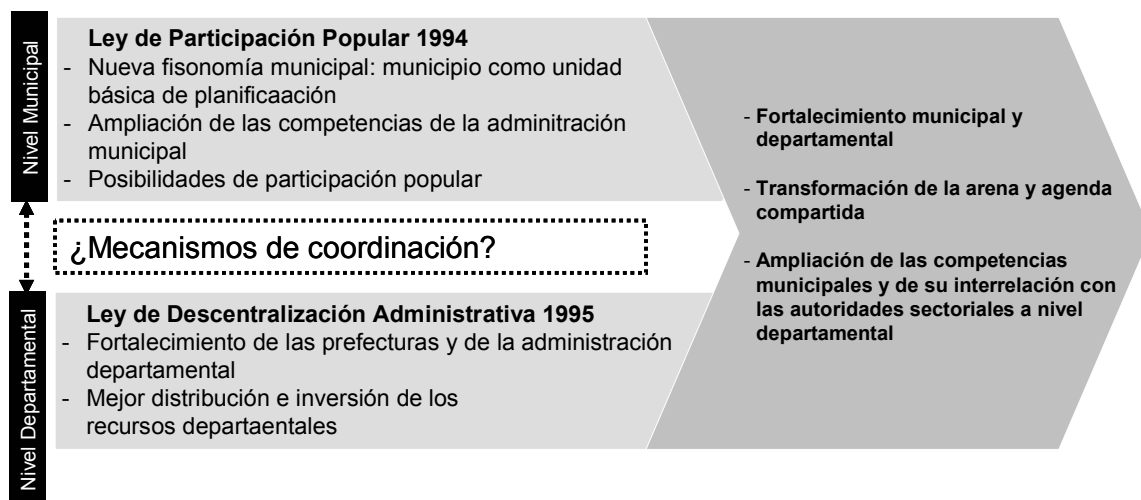
Es así que la arena municipal aparece como un ser vivo en constante movimiento, como la célula básica de la organización territorial nacional y tal como los cabildos en su tiempo, el municipio se está convirtiendo de manera silenciosa, en el embrión de una nueva "independencia", esta vez interna y que hasta ahora ha sido denominada como autonomía departamental.

### Gráfico N° 1: Arena y Agenda



Fuente: HEIDEMANN 2000, (traducción propia)

**Gráfico N° 2: Coordinación entre el nivel municipal y el departamental**



**Fuente:** Elaboración propia.

## **Bibliografía**

Berthin, Gerardo. "Evolución de las instituciones estatales". En: Campero, Fernando. *Bolivia en el Siglo XX La formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz, 1999.

De Mesa, José; Gisbert, Teresa; Mesa, Carlos. *Historia de Bolivia*. La Paz, Ed. Gisbert, 1999.

Heidemann, Claus. *Methodologie der Regionalplanung. Die erste und einzige kommentierte Bilderfibel der Regionalplanung (Metodología de la Planificación Regional. Primera y única versión comentada de la Planificación Regional)*. Karlsruhe 2002. (Diskussionspapier Nr. 16, Institut für Regionalwissenschaft).

López Villegas, Ana Rosa. *Die Arena und Agenda der Territorialordnung in Bolivien (Arena y Agenda del Ordenamiento Territorial en Bolivia)*. Karlsruhe 2004 (Zweites Studienprojekt am Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe).

López Villegas, Ana Rosa. *Informe final de Pasantía en la Unidad de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Desarrollo Sostenible*. La Paz, 2004.

Pereira, Juan Ronald. *Die Planung auf Gemeindeebene in Bolivien: Einrichtungen und Verfahren (La planificación a nivel municipal: órganos y procedimientos)*. Karlsruhe 2004 (Lizenziatenarbeit am Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe).

**Autora:** La autora es boliviana, licenciada en Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad Católica Boliviana San Pablo (1998/La Paz), M.Sc. en Acción Políticas y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid (2001/España) y M.Phil. en Planificación Regional de la Universidad de Karlsruhe (2005/Alemania). Actualmente se desempeña como consultora e investigadora independiente y publica artículos en revistas especializadas.

**Email:** ana.lopez@gmx.net

Alemania, Karlsruhe, Diciembre 2005.