

Descentralización y reconfiguración territorial del Estado boliviano

*José Antonio Quiroga T.**

El proceso de descentralización que se aplica en Bolivia, como parte de las reformas estructurales iniciadas a mediados de los 80, requiere ajustes y profundización. Nuevas aspiraciones regionales, crecientes demandas de los pueblos indígenas y la propia experiencia de gestión local acumulada desde la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) han reavivado la necesidad de introducir un nuevo ciclo de reformas, pero esta vez en un contexto de crisis estatal y agotamiento del modelo económico y político instaurado en 1985.

¿Qué significa encarar una nueva descentralización en estas condiciones? ¿Cómo se articula esta tarea con las demás reformas pendientes? De las múltiples dimensiones del proceso de descentralización, queremos destacar aquí sólo dos: la necesidad de una reconfiguración de la división política del Estado para adecuarla a las demandas de participación democrática, autonomía –indígena y regional– y gestión local del desarrollo, por un lado, y la conveniencia de articular esta reforma con las tendencias y principios de un orden internacional cada vez más interdependiente, por otro.

* Director de Plural editores y del Centro de Información para el Desarrollo, editor de la revista ProCampo, coordinador del *Atlas estadístico de municipios 1999 y 2003*.

En el debate actual entre descentralizadores “departamentalistas” y “municipalistas” la consideración del tema de la organización de las unidades político administrativas parece insuficientemente tratado o confinado a los programas de “ordenamiento territorial” (planes de uso del suelo, zonificaciones geográficas, etc.). Dejar la división política tal como está y promover asociaciones municipales (mancomunidades) que corrijan las “imperfecciones” de la división existente parece ser un acuerdo tácito de ambas corrientes.¹

Por otro lado, la reconfiguración territorial planteada por la “nación cambia” y la “nación aymara” pone en entredicho la soberanía *nacional* y la propia viabilidad del Estado unitario tal como lo conocemos hasta hoy. Junto a ello, las crecientes demandas de tierras comunitarias de origen (TCO) en la zona andina del país pretenden afectar el régimen de propiedad y uso de los recursos naturales, así como la condición “multiétnica y pluricultural” proclamada por la Constitución y las modalidades de organización y representación política nacional y local.

Por estas consideraciones preliminares, una nueva descentralización ya no puede ignorar las inconsistencias de la división político-administrativa actual, en la que se han sedimentado viejas tradiciones de colonialismo interno, ineficiencia administrativa, exclusión política y discriminación social. En ese contexto habrá de analizarse la pertinencia de las propuestas que postulan un retorno a las condiciones territoriales que prevalecían en la etapa colonial de nuestra historia, en unos casos, o en la etapa precolombina, en otros.

El propósito de esta reflexión es poner de manifiesto la impostergable necesidad de una reconfiguración de las unidades político-administrativas, particularmente después de la municipalización del país de 1994 y la descentralización administrativa de 1995, así como proponer criterios alternativos de cara a las reformas constitucionales y de gestión pública que nos permita vislumbrar salidas a la grave crisis de Estado en la que se encuentra Bolivia.

1 La polémica entre estas dos visiones ha sido reanimada recientemente con la publicación del polémico libro de Franz Xavier Barrios Suvelza, *El Estado triterritorial, una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, ILDIS / Plural editores, 2002.

El desorden territorial

La división política del Estado es una de las cuestiones peor resueltas de nuestra vida republicana. Cuando Bolivia se constituyó como Estado independiente, heredó la división política colonial, que estaba íntimamente asociada a la jurisdicción eclesiástica² y adoptó la división en departamentos, provincias y cantones, sin haber establecido un criterio mínimo de ordenamiento territorial. La historia posterior, plagada de improvisación e inestabilidad, fue solidificando las divisiones preexistentes que fueron y siguen siendo funcionales a un modelo de sociedad basada en la discriminación étnica, la expoliación de los recursos naturales, la concentración del poder en élites urbanas, la mercantilización de la tierra, la monopolización de la representación política en manos de los partidos y la inserción pasiva en un orden internacional cada vez más interdependiente e inequitativo.

La primera Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia de 1826 reconocía esta limitación congénita: “Por una ley se hará la división más conveniente; y otra fijará sus límites de acuerdo con los Estados limítrofes” (art. 5). El 28 de septiembre de 1831, Andrés de Santa Cruz proclamó la Ley de Régimen Interior y adaptó la división política de Francia, creando los departamentos, provincias y cantones. En las reformas constitucionales de 1843 y 1868 se insiste en que “una ley especial arreglará la mejor división del territorio de la República”. A propósito, ya en 1848, José María Dalence reconocía las limitaciones de la configuración territorial boliviana: “Esta división es sumamente desigual e imperfecta, por cuyo motivo

2 “Bolivia, antes de haberse constituido en nación estuvo dividida en cuatro grandes provincias, o Intendencias, dependientes del Virrey del Río de la Plata, a saber: 1ª La provincia de Santa Cruz, que se componía de todos los pueblos de su Obispado, esto es, Mojos, Chiquitos, el Cercado de Santa Cruz, Vallegrande, Mizque y además la jurisdicción especial de la ciudad de Cochabamba, a donde Viedma pasó después la capital por real orden. 2ª La de La Paz, que contenía también toda la Diócesis de su Obispado. 3ª La de Potosí que comprendía los partidos de Tarija, Chichas, Lípez, Atacama, Porco y Chayanta. 4ª La de La Plata, que abrazaba los partidos restantes del Arzobispado. Hoy se halla compartida en departamentos, los cuales se subdividen en provincias, éstas en cantones y cada cantón consta de un pueblo capital y algunos lugares, aldeas o alquerías”. (Dalence, José María: *Bosquejo estadístico de Bolivia*, escrito en 1848 y publicado en 1851, segunda edición, La Paz, UMSA, 1975.)

nuestras constituciones han ordenado constantemente que las legislaturas formen otra más análoga al buen régimen de los pueblos". Un siglo y medio más tarde, esa recomendación sigue siendo válida. El propio Dalence proponía una nueva conformación del territorio sobre la base de una división aritmética de la población de los departamentos, provincias y cantones, sin tomar en cuenta otros factores históricos, políticos, culturales, geográficos y de infraestructura vial que él mismo analiza con prolijidad en su *Bosquejo estadístico de Bolivia*.³

En diciembre de 1857, el dictador José María Linares dispuso la división política del país en 32 jefaturas a las que unos meses más tarde, el 24 de mayo de 1858, organizó como "cuerpos municipales" presididos por "juntas" elegidas democráticamente. Algunas de las atribuciones de los cuerpos municipales no eran muy distintas de las que tienen los gobiernos municipales actuales.⁴ Pero esta nueva división político-administrativa del Estado duró muy poco. En 1863, la Asamblea extraordinaria restableció la división política instituida por Andrés de Santa Cruz y restituyó las facultades de los prefectos, subprefectos y corregidores. La discrecio-

3 "Si pudiera practicarse una división perfecta del territorio de la República en diez departamentos compuestos cada uno de cuatro provincias y cada provincia de diez cantones, corresponderían con corta diferencia: 5.225 leguas cuadradas con 200.000 habitantes a cada departamento; 1.306 leguas cuadradas con 50.000 habitantes a cada provincia; 130 leguas cuadradas con 5.000 habitantes a cada cantón. Mas este será el resultado de los adelantamientos naturales y progresivos del País". (*Ibid.*)

4 "Es notable el aire de excentralización que domina en esta ley, pues coloca a los cuerpos municipales en la esfera que les corresponde y les da la facultad de crear, sustituir o suprimir los ingresos municipales. (...) Recordaremos que el dictador Linares había establecido un nuevo sistema en este orden, dividiendo la república en 32 circunscripciones administrativas que llamó Jefaturas políticas; i con ello creyó hacer más espedita la acción del gobierno i sobre todo debilitar, ya que no extinguir, las rivalidades i preocupaciones locales arraigadas i fomentadas a la sombra de la antigua división política del país. No había transcurrido sin duda el tiempo suficiente para que la reforma de Linares produjera este último resultado, cuando la asamblea se propuso restablecer el regimen de las prefecturas i subprefecturas, sin considerar que nada ganaba en ello la administración jeneral i mucho menos la local, i que en el estado de fermentación que el país atravesaba, no convenía la restauración de unas autoridades que, teniendo bajo su influjo i jurisdicción estensos i poderosos departamentos, podían levantar su ambición a mayores propósitos e intentar los más serios trastornos". (Ramón Sotomayor Valdés: *Estudio histórico de Bolivia*, Santiago de Chile, 1874.)

nalidad con la que a partir de entonces se fueron creando nuevas unidades territoriales puede ilustrarse con el decreto del 5 de septiembre de 1866 mediante el cual el general Melgarejo convirtió a su pueblo natal, Tarata, en departamento, segregando dos provincias de Cochabamba. La nueva capital departamental recibió el nombre de Melgarejo, un gesto que los tarateños recuerdan hasta nuestros días con añoranza.

Posteriormente, ni la Ley de 17 de septiembre de 1890, referida a las delimitaciones territoriales, ni la del 16 de noviembre de 1913 que establecía las normas para la creación y supresión de secciones de provincia, pudieron evitar la división y subdivisión de las unidades político-administrativas, sobre todo de las provincias y cantones. Este proceso fue agravado por las pérdidas territoriales de Bolivia en sucesivas guerras que cercenaron la mitad de su territorio durante su primer siglo de vida. Durante los periodos dictatoriales, pero también durante los cortos regímenes constitucionales del siglo XX, la creación de nuevas unidades provinciales, seccionales y cantonales fue un recurso frecuente para pagar favores políticos, en unos casos, y atender las demandas locales para acercar la gestión pública a la ciudadanía, en otros.

Las disposiciones administrativas adoptadas en la década de los 70 contribuyeron a crear una institucionalidad más densa en el ámbito departamental, mediante las corporaciones regionales de desarrollo, pero en ningún momento se plantearon el desafío de un reordenamiento de la división política. Debido a presiones regionales que demandaban mayor autonomía y una distribución más equitativa de las regalías petroleras, la posibilidad de cualquier reordenamiento fue percibida desde el ámbito centralizado de la política, como un intento federalista y separatista.⁵

A partir del restablecimiento de la democracia en 1982, las disposiciones legales destinadas a crear nuevas provincias y cantones tuvieron un crecimiento inusitado. Este proceso de "mitosis" territorial produjo aberraciones notables, entre las que destacan algunas: la provincia Mejillones de Oruro está íntegramente rodeada por la provincia Atahuallpa, como si estuviese enquistada; la provincia Abuná de Pando prácticamente divide en dos a la provincia Nicolás Suárez, dejando entre ambas partes un del-

5 Véase al respecto la obra de José Luis Roca, *Fisonomía del regionalismo boliviano*, segunda edición, La Paz, Plural editores, 1999.

gado corredor de selva virgen. En 1984, durante el gobierno de Paz Zamora, se creó la provincia Sebastián Pagador en Oruro, cortando en dos secciones sin continuidad territorial a la provincia Abaroa. Muchas disposiciones legales establecen demarcaciones que no cierran el perímetro de la nueva unidad; otras confunden los puntos cardinales situando a Chile al este de Bolivia; en algunos casos, una misma unidad vuelve a ser creada para que no quepan dudas de su existencia; algunos decretos o leyes consignan dos y hasta tres nombres para la misma unidad, como ocurre con la sección capital de Pando, Cobija, que en realidad se llama Santa Cruz; o Mukden que es más conocida como Bolpebra; Costa Rica, cuyo nombre legal es Bella Flor; Eureka es Santos Mercado; Cuchumuela es Villa G. Villarroel; Nacebe es Santa Rosa del Abuná, o viceversa; etc. En Bolivia se repite con insistencia que no hay nada más peligroso que un chileno haciendo mapas, sólo porque se desconoce las intimidades de la cartografía vernácula...

La descentralización municipalista

En 1993, el Senado aprobó un proyecto de ley que transfería funciones ampliadas a los departamentos y les reconocía cualidad gubernativa. En cada departamento, los ciudadanos debían elegir una asamblea departamental con funciones legislativas y fiscalizadoras, mientras que al ejecutivo departamental –el prefecto– lo elegía el presidente de la República y quedaba bajo su dependencia política.

El proyecto fue desechado y en su lugar se aprobó, el 20 de abril de 1994, la Ley 1551 de Participación Popular (LPP) que convierte a las secciones provinciales en jurisdicción territorial de los gobiernos municipales, reconoce personería jurídica a las organizaciones territoriales de base (comunidades campesinas, pueblos indígenas, juntas de vecinos, etc.) y transfiere recursos de coparticipación tributaria y la infraestructura de los servicios públicos a los municipios.

Los proyectistas de la LPP tropezaron con las inconsistencias de la división política del Estado: algunas secciones provinciales, como Yunguyo del Litoral, tenían menos de un centenar de habitantes; otras ocupaban superficies inmanejables: la sección Charagua de la provincia Cordillera

de Santa Cruz tenía un territorio más extenso que el de algunos departamentos (Tarija, Oruro, Cochabamba o Chuquisaca) pero una población que apenas sobrepasaba los 18 mil habitantes. Para una buena gestión municipal, la falta de población o su dispersión en territorios inabarcables presentaba dificultades insalvables. En lugar de encarar la reconfiguración de las unidades político-administrativas, lo cual hubiese complicado la puesta en marcha de la reforma municipalista, sus autores adoptaron un criterio intermedio: decidieron que el territorio municipal no debía ser “ni tan grande como la provincia ni tan pequeño como el cantón”, y resolvieron consagrar las secciones provinciales como jurisdicción territorial de los municipios, desoyendo recomendaciones previas que habían señalado la conveniencia de una nueva estatalidad que recompusiese las grandes formaciones sociales de los pueblos originarios,⁶ o que buscase “expresiones territoriales de menor tamaño que los departamentos (subregiones, provincias, municipios o cualquier otro mecanismo de división territorial *cuya definición debe estudiarse en detalle*)”, a fin de que no se repita, “a nivel de los gobiernos departamentales, el centralismo que se desea evitar, sino buscarse descentralización y desconcentración intrarregional en términos de una mejor eficiencia territorial y funcional de la administración pública”.⁷

A la precariedad conceptual de ese “ni tan grande ni tan pequeño”, que parecía apostar por la doctrina del “justo medio”, podía oponérsele la convicción de que, al menos en esta materia, el tamaño sí importa. Para el acceso a los recursos de coparticipación tributaria, en el caso de las secciones provinciales con pocos habitantes, la LPP estableció que: “Los municipios que no posean una población mínima de 5 mil habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la cuenta de la mancomunidad” (art. 22). Hubiese sido más fácil y de mayor provecho para la gestión pública obligar a los municipios con menos de cinco mil habitantes a fusionarse con sus vecinos hasta conformar un nuevo municipio que reúna al menos el requisito poblacional. Pero hubo

6 Una de las propuestas más elaboradas en esta dirección está contenida en el trabajo colectivo *Por una Bolivia diferente*, La Paz, CIPCA, 1991.

7 Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica del Sector Público (EMSO): *Propuesta de descentralización administrativa. Aspectos institucionales globales*, Marcelo Barrón R. (consultor), 1990.

en los proyectistas la determinación insobornable de dejar intacta la división político-administrativa preexistente, como si se tratara de una fatalidad natural.

La urgencia que se le imprimió a este proceso de descentralización no permitió resolver a tiempo “el caos en materia de delimitación y demarcación de territorios, así como la ausencia de información socioeconómica en el ámbito de la sección de provincia”, como reconoció uno de sus impulsores. En su opinión, “ante la inexistencia de justificaciones y fundamentos técnicamente sustanciados para la actual división política y administrativa, parece más inteligente apoyarnos en la oportunidad que brindan las mancomunidades para el reencuentro con nuestra identidad y relaciones económicas. Estas nuevas regiones vienen a ser ámbitos de tamaño intermedio entre las localidades y la nación”.⁸

Saliendo al paso de las críticas que despertó la elección de las secciones provinciales, otro de los entusiastas ideólogos de la municipalización resumía así los cuestionamientos de inspiración indianista:

Una lectura pasiva y resentida, que sólo sabe reaccionar pavlovianamente pero no propositivo-interactivamente, podría ser la siguiente: la Ley 1551, al seccionalizar la República, culmina el proceso colonial que inaugura Toledo con las reducciones, rompiendo definitivamente la lógica de ocupación espacial andina, que es una estrategia para acceder a la biodiversidad verticalmente distribuida en espacios que superan de lejos el actual perímetro municipal. La municipalización, por tanto, culmina el proceso de amputación del *Ayllu*, reduciéndolo no sólo a un espacio contiguo sino, además, fraccionado en varios municipios donde, por tanto, la generación de riqueza se hace prácticamente imposible. Por consiguiente, esta ley es la estrategia más refinada de las élites dominantes, del colonialismo interno o del neoliberalismo, para seguir sojuzgando a los indios.

En lugar de esa lectura a su juicio errónea, el autor proponía una interpretación de la LPP y de los alcances de la creación de mancomunidades municipales que no por rebuscada deja de ser válida aun hoy:

8 Ameller, Vladimir: *Diálogo para la descentralización*, La Paz, COSUDE, 2002.

Una lectura interactiva de este mismo tema podría ser, por ejemplo, la siguiente: la ley se encarga de proporcionar dos claves de interpretación: una es el concepto de *mancomunidad* y, la otra, el concepto *de acuerdo a sus usos y costumbres*. Desde estas dos claves, que proporcionan la letra y el espíritu de la ley, la lectura de la seccionalización es absolutamente al revés de la que propone una lectura pasiva y reactiva. La sección, obviamente, es una delimitación arbitraria y, como la delimitación de las provincias y los departamentos, es muchas veces absurda; pero he aquí que operativamente, es una unidad razonable: ni tan pequeña como un cantón, ni tan grande como una provincia; (...) siguiendo la clave hermenéutica del *de acuerdo a sus usos y costumbres*, se colige que el principio de simbiosis interzonal es el que nos va a permitir conectar espacios discontinuos para acceder a recursos. Por tanto, el concepto jurídico que operativiza la interconectividad del mosaico pluriecológico que es Bolivia es el concepto de *mancomunidad* de la propia ley. Es decir, legal y legítimamente, las OTB y las secciones pueden reconstruir, por ejemplo, el *Ayllu* andino y revertir 500 años de fragmentación y reducción y, por consiguiente, aplicando esta lógica, por la articulación ecosimbiótica municipal podemos volver a ser una sociedad de abundancia y calidad de vida.⁹

Esta extensa cita resume críticamente los principales puntos de vista a favor y en contra de la adopción de la sección municipal como unidad territorial de los municipios. Además está decir que en los hechos, la “articulación ecosimbiótica municipal” no ha funcionado como esperaban sus proyectistas. La persistencia de una gestión estatal fuertemente centralizada y subordinada a intereses partidarios en el ámbito nacional y municipal, la restricción de las mancomunidades a la gestión de proyectos muy específicos en la mayoría de los casos (en los hechos sólo funciona un poco más de la mitad de las 70 mancomunidades registradas) y la orientación general del modelo político y económico que disgrega el tejido social no han favorecido la creación de mancomunidades que pudieran impulsar la creación de “sociedades de abundancia”. Por el contrario, observando el

9 Medina, Javier: “La participación popular como fruto de las luchas sociales”, en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.

resultado de las mancomunidades que se han formado, puede considerarse sin apasionamientos que la conformación de los municipios sobre la base territorial de las secciones provinciales fue un error de diseño del proyecto de descentralización municipalista de 1994.

Para enmendar estas deficiencias, el proyecto de ley de declaratoria de necesidad de reforma de la CPE del 12 de agosto de 1994 modificaba el art. 203 con la siguiente prescripción:

La ley ordenará la totalidad del territorio nacional en jurisdicciones municipales que deberán establecerse siguiendo parámetros de población, situación y potencial socioeconómico, capacidad financiera, técnica y administrativa, así como condiciones ecológicas que aseguren la utilización adecuada del territorio, para promover el desarrollo con equilibrio social y territorial. Las comunidades que cumplan estos requisitos serán reconocidas como municipios de acuerdo a la ley.

En lugar de ello, se aprobó una tímida formulación que no resuelve ninguno de los problemas descritos: “Cada municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por ley”.

La Ley de Unidades Político Administrativas

Una tendencia de la legislación boliviana es tomar en cuenta preferentemente lo que *debería* ser y no lo que *es*, así como reducirse al país *formal* y no al país *real* que frecuentemente vive “al margen de la ley”. En esa tendencia legislativa, la universalidad de la norma jurídica termina allí donde comienza la realidad. Es lo que ocurre con la Ley 2150 de Unidades Político Administrativas (UPA) del 20 de noviembre de 2000, que establece los criterios para la creación, reposición, supresión y delimitación de los departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones.

De acuerdo a esta norma, cualquier modificación en la configuración actual de las divisiones político-administrativas se efectuará mediante ley de la República y deberá señalar con precisión los límites afectados, requisito que, en los hechos, no cumple una buena parte de las unidades existentes. De ahí que los mapas del Instituto Geográfico Militar, que se basan

exclusivamente en las unidades definidas por ley, no guardan estricta concordancia con los que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, que incluyen además aquellas unidades creadas por decreto supremo. El establecimiento de una sola delimitación que fuese sancionada por ley fue infructuosamente encomendado a la Comisión Interministerial de Límites (COMLIT). Hasta hoy, el INE enfrenta varios juicios por haber establecido una cartografía de “uso estadístico” que sirve para la determinación de la población de cada sección provincial, base para el cálculo de la coparticipación tributaria que reciben los municipios.

Pero la Ley 2150 establece además otros criterios para el establecimiento de nuevas unidades político administrativas que tampoco cumplen todas las unidades existentes. En primer lugar, establece el criterio de “necesidad y utilidad pública” que señala la conveniencia colectiva de creación o fusión de una UPA, demostrada fehacientemente mediante información oficial sobre población, infraestructura social y caminera, así como su sostenibilidad económica y medioambiental (art. 4).

Asimismo, establece otros requisitos o indicadores de referencia que varían de acuerdo al tipo de unidad político-administrativa, siendo la base demográfica el criterio imprescindible:

1. La base demográfica determina un mínimo de quinientos mil habitantes para la creación de un departamento, treinta mil para una provincia, diez mil para las secciones de provincia (con excepción de las secciones de frontera o de las “áreas socioculturales homogéneas” que sólo requieren cinco mil) y mil habitantes para la creación de un cantón.
2. Las UPA tendrán una relación de ingresos propios respecto de los ingresos por coparticipación tributaria que no podrá ser inferior al último dato oficial disponible de la captación media departamental, en el caso de provincias, y de la media provincial cuando se trate de secciones de provincias.
3. Cada unidad debe tener al menos una entidad del sistema financiero, bancaria o no, que realice operaciones de captación de ahorro y colocación o intermediación de créditos.
4. El índice de desarrollo humano de la UPA no podrá ser inferior al correspondiente a la media nacional.

5. En la unidad a crearse o reponerse deberán existir u operar, cuando menos, entidades de carácter público o privado con sistemas de administración y de recursos humanos aceptados por el sistema nacional de administración.

La ley consolidó las unidades político-administrativas existentes y prohibió la supresión de cualquiera de los departamentos o la creación de alguno nuevo “como resultado de la división de centros poblados y ciudades que experimenten procesos de conurbación y/o integración física, económica y social” (art. 8), como podría ocurrir, por ejemplo, con El Alto. Además, estableció un proceso administrativo (art. 12) en el que figuran otros requisitos de información imprescindible que debe reunir cualquier solicitud de creación o reposición de una UPA.

Si se pudiera aplicar los criterios establecidos por esta ley para un reordenamiento de las unidades actualmente existentes, veríamos que una buena parte de ellas no reúne los requisitos básicos. De hecho, cuatro de los nueve departamentos no alcanzaba, de acuerdo a los datos del censo de población vigente en la fecha de promulgación de esa norma, el mínimo de población exigido. Lo mismo ocurre con 53 de las 112 provincias y con 174 de los 314 municipios. En números redondos, la mitad de las unidades político-administrativas existentes no cumple con lo que establece la ley.

Veamos de cerca la situación del departamento más grande de Bolivia: Beni no podría ser un departamento porque sólo tenía 366 mil habitantes en el año 2000. De sus ocho provincias, la mitad no llegaba a los treinta mil habitantes y de sus 19 municipios, trece no tienen el número de habitantes necesario para ser sección de provincia. Uno podría preguntarse qué sentido tiene establecer unos parámetros poblacionales que no corresponden con la realidad de la división política existente. Pero más correcto es interrogarse sobre la conveniencia de preservar una división que no se ajusta a un mínimo de requisitos de población, recursos financieros, infraestructura, cobertura de servicios y capacidad de gestión, establecidos con criterios más racionales.

Si ésta fuese la única o la principal dificultad que ofrece la actual división político administrativa, podría solucionarse con la fusión de cantones, secciones y provincias hasta alcanzar los parámetros de ordenamiento territorial establecidos por la legislación. Pero hay otras dificultades más

que tienen consecuencias en el sistema político, en la organización social y en el uso de los recursos naturales.

Consecuencias en el sistema político

La reforma a la Constitución de 1994 introdujo una modificación sustancial en la composición del Parlamento nacional, al establecer que la mitad de los 130 diputados se elige en circunscripciones uninominales. “Estas circunscripciones deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población” (art. 60).

Aunque la CPE no aclara lo que significa “afinidad y armonía territorial”, la Corte Nacional Electoral (CNE) determinó los siguientes criterios para la delimitación de las circunscripciones electorales:

“Se tomaron los datos de población vigentes en la fecha, por lo que no figuran las unidades políticas administrativas que fueron creadas posteriormente al Censo que determinó la información oficial de población” (1992). Luego, “se tomaron en cuenta accidentes geográficos y vías de comunicación e igualmente se tomó en cuenta la afinidad étnica e histórico-cultural”, además de criterios poblacionales que están descritos con precisión en las consideraciones metodológicas elaboradas por la dirección de geografía electoral y aprobadas por la sala plena de la CNE. Lo que no aparece en la metodología descrita es la forma en la que se establecieron los criterios de afinidad étnica, histórica y cultural: para ello, se confió en las “sugerencias de las Cortes Electorales Departamentales, por su conocimiento vivencial de las regiones...”. En definitiva, el factor determinante fue de carácter poblacional. Todos los demás criterios fueron confiados a la vivencia e intuición de los vocales departamentales.¹⁰

Resultado de ello es que Bolivia tiene 68 circunscripciones uninominales, algunas de las cuales abarcan un centenar de manzanos, otras uno o varios municipios y algunas varias provincias. Este divorcio entre la representación parlamentaria y las unidades político administrativas realmente existentes le resta legitimidad al poder legislativo. Mientras que los

10 Informe N° 24/2001 de la dirección de geografía electoral del 14 de noviembre de 2001. Corte Nacional Electoral, delimitación de circunscripciones uninominales, 2001.

senadores tienen una relación directa con la división departamental –como “cámara territorial”–, los diputados uninominales representan más a los partidos políticos que los promueven que a la población de las circunscripciones territoriales que los eligen. Por lo demás, la población de las circunscripciones está distribuida de manera muy desigual: algunas tienen hasta diez veces más población que otras, lo que añade cuestionamientos a la representatividad de muchos parlamentarios.

Algo similar ocurre con los consejos departamentales instituidos por la LDA de 1995. Cada Consejo está formado por un representante por provincia y un representante por población equivalente al cincuenta por ciento del número de provincias de acuerdo a “una cifra repartidora cociente igual al resultante de dividir la población total del departamento entre el número de consejeros asignados por población” (art. 11).

El número de consejeros departamentales varía de acuerdo a la población de cada departamento, lo que no ocurre con el número de concejales por municipio. La LPP fija cinco concejales para los municipios que tienen hasta cincuenta mil habitantes. Por cada cincuenta mil habitantes adicionales o fracción, se aumentan dos concejales, hasta llegar a un máximo de once. En todos los casos, aun sin cumplir este requerimiento poblacional, los municipios de las capitales departamentales tienen once concejales (art. 16).

Con la municipalización del territorio nacional, las provincias y los cantones dejaron de ser unidades político-administrativas relevantes. A diferencia de los municipios, que tienen un concejo elegido democráticamente, que reciben fondos de coparticipación tributaria y tienen la potestad de cobrar ciertos impuestos, además de tener bajo su tuición los servicios públicos, las provincias carecen de toda institucionalidad y no sirven para otra cosa que para determinar el número de consejeros departamentales, para la designación de subprefectos y eventualmente para el establecimientos de juzgados de instrucción. Después de la LPP uno podría preguntarse para qué necesitamos departamentos, provincias y cantones.

Consecuencias en la provisión de servicios

A las muchas inconsistencias que la actual división político-administrativa ocasiona en el sistema de representación democrática, hay que aña-

dir las que provoca en la gestión del desarrollo local y la provisión de los servicios públicos. Aunque la transferencia de los servicios de educación y salud no tuvo todos los alcances que fijaba la LPP, su gestión no guarda relación con la división político-administrativa. En lo que respecta a la distritación, la LPP establecía que “para efectos de la prestación de servicios públicos y delimitación de unidades censales, electorales o de planificación rurales y/o urbanas, se reconoce a la jurisdicción municipal o a la mancomunidad de municipios, como Distrito Administrativo al que deberán adecuarse todos aquellos servicios públicos que permitan tal sistema de la participación popular definida en la presente Ley”. (art. 18).

Pero en los hechos, la distritación de educación, la militar, la de salud, la eclesiástica y la judicial son distintas. Ninguna coincide con las demás aunque todas procuran acostar en el lecho de Procusto de las secciones municipales los servicios que ofrecen.

Bolivia tiene 103 distritos de salud para 314 municipios, lo cual tiene consecuencias en la gestión de los servicios y en la institucionalidad del sector. En algunos casos, un municipio tiene varios distritos de salud, en otros uno solo y en muchos el distrito abarca varios municipios, lo cual complica las funciones que se les asigna a los consejos municipales de salud.

La última distritación de salud de junio de 2002 llama la atención sobre “la diferencia de tamaño entre los distritos de los llanos (los más extensos), del Altiplano (intermedios) y de los Valles y montañas (pequeños) ... El total de distritos es menor que el de provincias excepto en La Paz y Tarija; sin embargo, se debe considerar que las ciudades capitales tienen más de un distrito, dada la gran densidad poblacional en relación a los demás, descontando éstos, sólo Tarija tiene más distritos”.¹¹

El sector educación es el que más se acerca al precepto de la LPP. Con 274 distritos, abarca todo el territorio nacional, aunque también ha tenido que hacer fusiones para atender a cuarenta municipios que no reúnen un mínimo de población escolar. En esos casos, se han formado mancomunidades educativas.

La Ley de Organización Judicial dispone la creación de juzgados de partido e instrucción en las provincias. Pero actualmente sólo hay presen-

11 Regionalización del Sector Salud, Ministerio de Salud y Previsión Social, junio de 2002.

cia de este poder del Estado en 137 de los 314 municipios. Dos tercios de los municipios están literalmente “fuera de la ley”. Para tramitar un juicio, inscribir un bien en derechos reales, constituir una empresa u obtener un pasaporte, los habitantes de las provincias tienen que trasladarse hasta las capitales departamentales. El propósito de “acercar el Estado a la ciudadanía” que alienta la descentralización no ha funcionado para la mayoría de los servicios públicos, lo cual denota no solamente un problema de gestión administrativa sino también uno de distribución de competencias entre unidades de gestión inadecuadas espacial y poblacionalmente. Por las mismas razones, tampoco las federaciones sindicales que representan a estos sectores coinciden con la división municipal.

Una nueva descentralización impulsada desde el Estado

¿Cómo salir de este atolladero? La estrategia boliviana de descentralización (EBDE), elaborada por el recién desaparecido Ministerio de Desarrollo Municipal, expresa la más actualizada y ambiciosa propuesta para una “nueva descentralización” que aunque no considera la necesidad de modificar la actual división política del Estado, sí se propone la “articulación territorial” como requisito para que las labores de provisión pública “adquieran coherencia desde un punto de vista de economías de escala (tema de mancomunidades), pero también de claridad geográfica (empalme con la organización geográfica de los sectores), de mayor cercanía al ‘cliente’ (distribuciones intramunicipales) y del eventual logro de mejores grados de inclusión socioespacial de lo étnico (distritos indígenas). Este programa llevará hacia una gestión espacial efectiva e inclusiva”.¹²

En la concepción de la EBDE, la necesidad de articular la descentralización con el desarrollo económico subnacional se establece mediante la delimitación de unidades socioespaciales peculiares entre el departamento y el nivel municipal a fin de aprovechar vocaciones productivas espacialmente emplazadas. El primer programa de esta política es justamente “la conformación de zonas a partir de cadenas productivas u otro tipo de ven-

12 Programa I-4 de la Estrategia Boliviana de Descentralización: *Carta programática de política*, 2003.

tajas de aglomeración” para las cuales la mancomunidad puede prestar un formato adecuado de asociación. Sin embargo, esta estrategia no sólo se propone secuencialmente la *optimización* y el *ajuste* del patrón de organización territorial del Estado en sus ámbitos macro, meso y micro, sino que se propone afectar el marco constitucional para dar curso a una reforma más profunda:

Para el nivel prefectural, esto implica desde el punto de vista político abrir la opción para que, desde asambleas directamente elegidas, se legisle departamentalmente acoplando a este esquema una máxima autoridad ejecutiva igualmente elegida por electores departamentales. Esta modificación de fondo va paralela a la apertura de capacidad tributaria propia en los departamentos y a una creciente liberación de las condicionalidades de las transferencias centrales fiscales actualmente vigentes. En lo competencial significa abrir el campo para que las prefecturas incursionen en áreas como las del fomento económico subnacional, el medio ambiente, políticas agrarias y capacitación técnica especializada.

Esta propuesta es sin duda más avanzada y técnicamente más compleja que el proyecto de ley aprobado por el Senado en 1993 y ciertamente que la LDA en vigencia. La concesión de un régimen de autonomía a los gobiernos departamentales, similar al que gozan los municipios, es una de las demandas regionales más sentidas y contribuiría notablemente a una profundización de la democracia y una mayor eficiencia en la gestión pública.

La EBDE también formula reformas políticas en el régimen municipal al plantear la elección directa del alcalde, la elección mixta de concejales pluri y uninominales, al introducir la opción de revocatoria del mandato, instituir la consulta municipal, consolidar la opción de representación política extrapartidaria y revertir las tuiciones senaturiales sobre los impuestos municipales. En lo que respecta al reordenamiento de las unidades político-administrativas, la estrategia postula la fusión de municipios y la readecuación del rol de las provincias y cantones, así como la definición de un estatuto especial para los procesos de metropolización. Estas reformas políticas se extienden luego a la instauración del servicio civil para tecnificar el nivel de administración subnacional, sustrayéndolo progresivamente del usufructo partidario del que es objeto en la actualidad.

Finalmente, la EBDE recoge una propuesta de Franz Barrios Suvelza de abrir un capítulo constitucional que defina un orden territorial que combine lo nacional, meso y local, “entendidos como un complejo temático lo suficientemente importante como para anteceder los títulos clásicos de la Constitución referidos al poder legislativo y ejecutivo.”¹³

Los nuevos nacionalismos

Paralelamente a esta propuesta gestada desde el ámbito gubernamental, dos iniciativas de la sociedad civil han cobrado fuerza en los últimos años, como expresión de una crisis de Estado que reclama reformas estructurales en extensión y profundidad. Ambas adquirieron notoriedad como resultado de las movilizaciones sociales de abril y septiembre del año 2000, en un caso como corolario del nuevo protagonismo del movimiento indígena en la zona andina, en el otro como reacción regional para la preservación o ampliación de prerrogativas principalmente económicas. Ambas, también, fundamentan sus demandas en un “origen” histórico más equitativo que la suerte que les deparó la Colonia o la historia republicana. Y, coincidentemente, las dos exigen un nuevo ordenamiento territorial que les permita el ejercicio autónomo de sus opciones culturales, políticas y económicas, sin excluirse recíprocamente. Estas reivindicaciones de base “étnica”, han sido calificadas impropialemente como tendencias “separatistas” cuando en realidad aspiran a nuevas reglas de juego destinadas a resolver las profundas inequidades sociales y regionales del orden republicano y, particularmente, de su expresión neoliberal. Sería un error, sin embargo, equipararlas en sus contenidos y alcances, ya que expresan justamente los antípodas de los intereses de clase y de las maneras de concebir la inserción de las nacionalidades en el orden más vasto y más difuso de la sociedad global.

La nación camba

El *Memorandum* del Movimiento Autonomista Nación Camba, suscrito por diecisiete personalidades cruceñas el 14 de febrero de 2001, recono-

13 Barrios Suvelza, Franz, *op. cit.*

ce que la crisis del Estado nacional creado en 1825 reclama un nuevo pacto entre las distintas “naciones” que lo conforman. Para profundizar la democracia y resolver las inequidades sociales y regionales del régimen republicano, proponen otorgar autonomía a estas naciones y asegurarles un acceso y usufructo más amplio sobre sus recursos naturales. El término “nación cambia” alude a “una historia común, un lenguaje y una personalidad”, suficientes, en opinión de sus autores, para constituir una *identidad* nacional y un nacionalismo cruceño.

La nación cambia “reconoce que el modelo político, económico e institucional impuesto al país ha agigantado los desequilibrios regionales, la desigualdad, la corrupción y la marginalidad social”. Llama la atención la importancia que el documento le asigna al tema de la propiedad de los recursos naturales. El *Manifiesto* establece que los recursos naturales cruceños son propiedad inalienable de la nación cambia, siguiendo el precepto constitucional de que estos bienes son “del dominio originario del Estado”, en unos casos (art. 136 de la CPE), o de la nación, en otros (art. 165). Los derechos en los que se fundamenta esta demanda tendrían su origen en la jurisdicción eclesiástica de la provincia de Santa Cruz, antes de que fuera “anexada a Bolivia” en 1825.

Otro elemento que merece ser destacado es el énfasis que esta propuesta pone en la integración continental:

Hasta el presente, el mercado boliviano cumplió su rol como receptor de una pequeña parte de nuestra producción. Sin embargo, no es suficiente y éste tiende a agotarse por sus propias limitaciones estructurales. El desarrollo cruceño del siglo que nace, debe basarse en los mercados ampliados que se comienzan a perfilar por la vía de los pactos de integración subregional de América del Sur. Nuestra viabilidad nacional reside, obligatoriamente, en nuestra integración física al espacio continental y el mundo.

A diferencia de los movimientos campesinos indígenas de la zona andina de Bolivia, la nación cambia postula la participación plena en los acuerdos de libre comercio y en los de integración regional como el ALCA y el MERCOSUR.

La autonomía propuesta por el memorándum le otorga capacidad legislativa, ejecutiva y judicial a cada una de las naciones. En un documento

posterior titulado “Santa Cruz y el nuevo pacto con el Estado boliviano”,¹⁴ el movimiento autonomista Nación Camba –que representaría a la única *sociedad universal* que tiene Bolivia– no sólo habla de los derechos de Santa Cruz sino que propone un modelo de reorganización estatal válido para el resto de los departamentos, regiones o naciones que podrían conformar una república multinacional, pluricultural y multiétnica, basada en el régimen de “autonomías municipales, departamentales, regionales y/o nacionales”. La propuesta no afecta la actual división político administrativa, cuyos límites “podrán o no coincidir con una nación.”

Uno podría preguntarse: ¿qué gana la nación camba que no pueda obtener con una simple descentralización como la que propone la EBDE? Las competencias y grados de autonomía de los gobiernos departamentales son básicamente similares en ambas propuestas, y ninguna de las dos afecta la actual división político-administrativa del Estado. La diferencia sustancial está, por lo tanto, en la propiedad sobre los recursos naturales. Al constituirse en “nación”, Santa Cruz ejerce el derecho propietario reconocido en la Constitución Política del Estado sobre los recursos naturales y la tierra.

Pero la exaltación nacionalista cruceña parece perseguir otro objetivo menos explícito: que las demás “naciones” hagan lo propio y reclamen su autonomía y la propiedad de *sus* recursos naturales. Para la élite cruceña, que se siente invadida por los “bolivianos colonizadores”, lo ideal sería encapsular a los indios en sus naciones y otorgarles todos sus territorios originarios, a condición de que respeten el territorio y los recursos naturales de la nación camba, probablemente los más ricos del país. Así, la “identidad camba” se define más por lo que no es, que por lo que es; por lo que segrega que por lo que incluye, como suele ocurrir con todas las “identidades” colectivas. Antes que separarse, aspiran a separar al resto de los bolivianos –los collas– de los que sólo habrían recibido migrantes pobres, restricciones a la expansión de su frontera agrícola, presiones para redistribuir sus inmensas propiedades agrícolas y ganaderas y frenos a su vocación exportadora. Y en un momento de crisis estatal y de emergencia de otros nacionalismos de base étnica, la propuesta cruceña encuentra un terreno abonado para sus demandas de autonomía y expansión de los mercados de sus materias primas.

14 Sandoval Ribera, Ángel (editor): *La nación camba*, Santa Cruz, 2001.

Todo nacionalismo se nutre de los nacionalismos ajenos. Es justamente la otra exaltación nacionalista, la aymara, la que ha erizado a las naciones cambia y chapaca. La disputa por los recursos naturales, la “querrela del excedente” según la feliz expresión de Zavaleta, ha reanimado las expectativas de las élites de Santa Cruz y Tarija, que son notablemente coincidentes con los intereses de las empresas transnacionales que explotan “sus” yacimientos hidrocarbúricos. Las observaciones a la exportación del gas a los EE UU no se han generado en el sur y el oriente boliviano, sino en la región en la que la mayoría de la población votó por dos expresiones políticas del movimiento campesino quechua y aymara, el MAS y el MIP. Las objeciones de estos partidos a la exportación de los hidrocarburos y al régimen de propiedad de las empresas que los explotan y comercializan han encontrado en la nación cambia y la nación chapaca su expresión política contestataria.

La nación aymara

En la zona andina de Bolivia, simultáneamente, las reivindicaciones de la nación aymara han cobrado renovada capacidad de movilización y expresión política e intelectual. Sobre la base de una identidad étnica que ha sobrevivido a los embates civilizatorios de la Colonia y la República, los sindicatos campesinos se han independizado progresivamente de las organizaciones obreras y de los partidos políticos que los controlaban, hasta adquirir autonomía política y liderazgo nacional. La elección de un vicepresidente aymara en 1993 fue uno de los momentos más expresivos del creciente protagonismo de las organizaciones campesinas del altiplano y los valles, organizadas cada vez más como “nacionalidades” y “pueblos indios” y cada vez menos como organizaciones sindicales asociadas a la institucionalidad política creada por la revolución nacional de 1952.¹⁵ Los

15 Véase al respecto: Albó, Xavier: *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA / Plural editores, 2002. Del mismo autor: “El sinuoso camino de la historia y de la conciencia hacia la identidad nacional aymara” en *Reproducción y transformaciones de las sociedades andinas*, Quito, Abya Yala, 1991. ...Y de kataristas a MNÑristas? *La sorprendente y audaz alianza de aymaras y neoliberales en Bolivia*. La Paz, CEDOIN / UNITAS, 1993.

resultados de las elecciones nacionales del 30 de junio de 2002 confirman esta tendencia, que está aún en estado embrionario no obstante su enorme caudal electoral que, sumado entre el MIP y el MAS, supera al de cualquier otra expresión del sistema de partidos.

La idea de la nación aymara está íntimamente relacionada con la identificación de “tierra y territorio” en la cosmovisión y en los “usos y costumbres” de los pueblos originarios de los Andes y la Amazonia. De ahí que la lucha por la tierra rebasa ampliamente los marcos de una reforma agraria y exige una revisión de los patrones de ocupación territorial, las formas de representación política, la institucionalidad estatal y las políticas públicas de provisión de servicios y fomento de la producción, impropia-mente llamadas de “desarrollo”.

En 1994, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) definió al territorio como “el conjunto de la naturaleza que comprende el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo, en cuyas entrañas existen todos los recursos naturales (minerales, hidrocarburos, forestales, etc.), además es parte de la población y su identidad cultural.”¹⁶ Esta recuperación reivindicativa del territorio “pone de nuevo sobre el tapete la discusión de un problema colonial no resuelto: la autonomía de las naciones indígenas dentro del Estado boliviano. Está claro que, cuando se demanda territorio, implica jurisdicción y, por tanto, libertad de decisión sobre ella. Se busca el reconocimiento de ciertos derechos sobre los recursos y márgenes de autonomía, por tener jurisdicción y también por los propios *usos y costumbres* sobre un determinado territorio.”¹⁷

Los reclamos “territoriales” recibieron un fuerte impulso cuando Bolivia ratificó en 1991 el *Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes* de la OIT. La ley INRA consagró el derecho de los pueblos indígenas a sus “tierras comunitarias de origen” y las movilizaciones campesinas e indígenas de los años 2000 y 2001 le dieron a la lucha por la tierra y el territorio una expresión más política y de efecto estatal al exigir una Asamblea Constituyente que defina un régimen de autonomía para esas colectividades. Recientemente, la propuesta de una modificación de

16 CSUTCB: *Documentos y resoluciones de su IV Congreso*, CEDOIN, 1994.

17 Ticona Alejo, Esteban: *Organización y liderazgo aymara, 1979-1996*, La Paz, Universidad de la Cordillera, AGRUCO, 2000.

las unidades político-administrativas existentes para adecuarlas a la recomposición territorial de la nación aymara, como base para la construcción de un Estado plurinacional, ha reanimado el debate sobre los derechos fundados en las identidades étnicas y lingüísticas.

La creación de las tierras comunitarias de origen ha añadido una nueva dimensión a la ya compleja conformación de los espacios subnacionales. Tampoco las TCO guardan relación alguna con la división política de un Estado que se reclama multiétnico y pluricultural. Algo similar ocurre con las áreas protegidas, las concesiones mineras, petroleras y forestales, a menudo superpuestas unas con otras. Esta observación sería irrelevante si no fuese porque las TCO y las concesiones enunciadas representan un régimen de propiedad que afecta uno de los principios de cualquier jurisdicción territorial: el uso de los recursos naturales. Mientras las TCO se asignaron en el vasto y poco poblado oriente boliviano (a modo de ejemplo, la TCO Chacobo-Pacahuara en el Beni tiene un territorio inmovilizado de más de medio millón de hectáreas para nueve comunidades,¹⁸ otras TCO corresponden a una única comunidad) las demandas fueron atendidas con celeridad. No ocurre lo mismo con las demandas de TCO en la zona andina, con poblaciones mucho más numerosas y con tradiciones políticas y culturales que cuestionan la organización estatal vigente.

Álvaro García Linera ha señalado que “el indio aymara aparece de manera nítida como identidad colectiva y como sujeto político encaminado a un destino de autogobierno y de autodeterminación. Ciertamente se trata de una peculiar articulación entre las lecturas de la tradición histórica de las luchas indígenas por la autonomía y las modernas lecturas de autodeterminación de las naciones”. En su opinión, la identidad aymara podría ir adquiriendo una mayor densidad, una mayor unificación que “cuestione ante el sistema político las autonomías indígenas y la posibilidad de ciudadanías diferenciadas, que es el requisito democrático mínimo en un país compuesto mayoritariamente por población indígena”. Pero también advierte que probablemente estemos “ante un lento pero progresivo proceso de emergencia de un nacionalismo separatista aymara con horizonte de autodeterminación nacional”.¹⁹

18 Véase el *Atlas de territorios indígenas en Bolivia*, CPTI-CIDOB, 2000.

19 “La formación de la identidad nacional en el movimiento indígena-campesino aymara”, en *Fe y Pueblo*, N° 2, La Paz, ISEAT / Plural editores, diciembre de 2002.

En un documento reciente, García Linera propone la redefinición de las fronteras territoriales de los departamentos a partir de la existencia de regímenes autonómicos indígenas, para superar la “monoétnicidad y monoculturalidad que ha dado lugar, desde el nacimiento como República, a estructuras políticas excluyentes, sistemas de reconocimientos racializados y continuos procesos de disgregación internas”.²⁰

Sin embargo, el establecimiento de “ciudadanías diferenciadas” y las opciones de “discriminación positiva” que se recomiendan para la promoción de los derechos de colectividades oprimidas o segregadas –como la de los indios y las mujeres– suelen ser un recurso poco eficiente para corregir las desigualdades y conducen, al menos en el caso de las diferencias de base étnica, a una confrontación en la que los oprimidos tienen todas las posibilidades de perder. En términos generales, es de poco provecho espiritual y de discutible eficacia práctica el procurar comprender un problema desde el mismo estado de conciencia que lo originó e intentar resolverlo con los mismos recursos instrumentales que lo hicieron posible. Sin ánimo de entrar en una discusión que nos alejaría del tema que estamos considerando, digamos que la forma de superar las perversiones de un Estado con aspiraciones monoétnicas y monoculturales no es encapsulando a los pueblos indígenas en un régimen de autonomías, precisamente monoétnicas y monoculturales...

Otra descentralización es posible

La descentralización concebida solamente en términos nacionales y subnacionales corre el peligro de ser incompleta o anacrónica. ¿Qué hacer con el meso? La pregunta es más fácil de responder cuando nos circunscribimos al ámbito de nuestro Estado nacional. Pero adquiere otra significación si la referimos al orden internacional. También allí –o sobre todo allí– es posible reconocer la necesidad de una descentralización que afecte la excesiva concentración del poder económico y político en unos cuantos países o incluso en unas cuantas empresas o familias de los países más ricos. Si es

20 “Autonomías regionales indígenas y Estado multicultural”, mimeo., La Paz, marzo de 2003.

cierto que la globalización capitalista y las transformaciones tecnológicas en curso obligan a redefinir los conceptos de soberanía, territorialidad y autodeterminación nacional,²¹ es necesario también replantearse los procesos de descentralización para colocarlos en una perspectiva mundial.

Para países inviábiles o de viabilidad dudosa en los términos actuales del desarrollo capitalista mundial –Bolivia entre ellos– tal descentralización es tal vez la única manera de resolver sus problemas estructurales de pobreza y segregación. La noción de “viabilidad” alude aquí a la capacidad estatal de satisfacer las necesidades básicas de una población nacional y de hacerlo en condiciones que aminoren las distancias que separan a los países más desarrollados de los menos desarrollados. Bolivia, ciertamente, no es viable en esos términos. Uno de cada tres bolivianos vive fuera de su país y las brechas en los indicadores de desarrollo humano se ahondan respecto a su propio pasado y a la situación de los países vecinos. En ese contexto, la condición HIPC otorgada a Bolivia, celebrada por algunas ONG y por los municipios como un logro nacional redistributivo, constituye en realidad un certificado de inviabilidad financiera sancionada por la comunidad internacional.

Para muchos países pobres, la opción en las próximas décadas del siglo XXI no será la de un inicio del desarrollo, como ocurrió con Corea del Norte o Taiwán veinte años atrás, sino la de sobrevivencia a los desafíos de la revolución tecnológica y de la competencia global. Esto es desconcertante porque siempre creímos que todos los países podían desarrollarse. Sin embargo, la experiencia del siglo XX indica lo contrario y nos lleva a pensar lo que antes era inimaginable, o sea, que muchos países, impropriamente llamados “en vías de desarrollo” no se están desarrollando, no están en camino de convertirse en *newly industrialized countries* (NICs), sino que están, en verdad, estabilizándose como economías nacionales inviábiles (ENIs), y si su situación empeora, podrían implosionar en la violencia como entes caóticos ingobernables (ECIs), como ya ocurre con países de América Latina, de Asia y sobre todo de África.²²

21 Ésa es la convicción de Michael Hardt y Antonio Negri expuesta sistemáticamente en *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002.

22 Oswaldo Rivero: *O mito do desenvolvimento. Os países inviáveis no século XXI*, Petrópolis, Vozes, 2001.

La crisis estatal a la que hicimos referencia al inicio de este trabajo es, por ello mismo, no sólo una grave crisis política de gobernabilidad, o una crisis social y de malestar de la cultura, sino una más honda crisis de viabilidad como Estado nacional. Cada vez se requiere un número mayor de años y una tasa más alta de crecimiento sostenido para volver alcanzar los indicadores socioeconómicos de hace treinta años o igualar los niveles de vida de países de la región latinoamericana que también enfrentan procesos de acelerado deterioro en sus condiciones de vida y de producción. Con un nivel de exportaciones estancado desde hace veinte años y el deterioro continuo de los términos de intercambio, el objetivo de disminuir la pobreza a la mitad hasta el año 2015 de acuerdo a las “metas del milenio” de las NN UU, requerirá para Bolivia un lapso tres veces mayor, a condición de que se mantenga sostenidamente un ritmo de crecimiento que no aparece ni en las más optimistas proyecciones gubernamentales. Admitiendo la “dictadura del PIB” y la de otros indicadores similares consagrados por los organismos multilaterales, es evidente que Bolivia no podrá resolver sus problemas estructurales de pobreza a menos que ocurra un milagro: el milagro de un nuevo orden económico y político mundial que redistribuya la riqueza y descentralice el poder político y económico, reconfigurando, si es necesario, el ordenamiento territorial heredado del proceso de colonización.

Las mismas observaciones hechas a las inconsistencias de la división político-administrativa nacional pueden aplicarse a la división internacional. Así como muchos municipios y provincias pueden reconocerse rápidamente como inviables o insostenibles, lo mismo puede decirse de formaciones estatales que no tienen cabida en la globalización capitalista o que participan de ella en una condición que anula sus propias posibilidades de sobrevivencia. La creciente articulación de las economías y las legislaciones nacionales invita a pensar en la necesidad de un orden mundial descentralizado que pueda hacer frente simultáneamente a la excesiva concentración del poder y a la inviabilidad estructural de países y regiones enteras excluidos de los “beneficios” del desarrollo capitalista.

Ciertamente, otro mundo y otra descentralización son posibles.²³ A la luz de las transformaciones en el orden internacional, es necesario exami-

23 “Otro mundo es posible”: el lema del movimiento ATTAC nos sirve para imaginar también una descentralización de alcance global.

nar las demandas expresadas por los movimientos regionales e indígenas, por un lado, y las propuestas orgánicas gestadas desde la institucionalidad estatal, por otro. Mientras las primeras ponen énfasis en *quiénes* son los beneficiarios de los procesos de descentralización, las segundas se esfuerzan en definir *cómo* deben encararse esas reformas de modo de hacerlas virtuosas en términos de gestión pública. Nosotros consideramos que no está demás preguntarse también *para qué*, en vista de que la descentralización no hace sino reproducir en la escala subnacional los mismos patrones de dominación y exclusión que rigen en el ámbito nacional e internacional.

Ya sea que el orden internacional avance hacia una transitoria concentración unipolar o hacia un deseable multilateralismo democrático, lo cierto es que en ambos casos estamos frente a una nueva configuración de los actores sociales y políticos, las instituciones, las legislaciones, los territorios y el régimen de propiedad de los recursos naturales, que no se puede desconocer a la hora de encarar las reformas estatales venideras. Es justamente lo que si hizo en 1985 para adoptar acriticamente las recomendaciones del ajuste estructural de inspiración neoliberal. Pero junto a la integración capitalista, la apertura comercial y la compulsión privatizadora que se impuso con la fuerza de un dogma en todo el planeta a partir de los ochentas, se puede reconocer una creciente interdependencia que apunta a la formación de una sociedad global regida por principios de solidaridad, responsabilidad y copertenencia que tendrán una influencia creciente en las futuras reformas del orden nacional e internacional.

Esboceemos algunos de esos principios:

1. Una ciudadanía mundial, antes que ciudadanías nacionales o ciudadanías diferenciadas. Las colectividades nacionales, basadas en identificaciones raciales o históricas, tienden a subsumirse en el reconocimiento de pertenencia a la comunidad más amplia de la humanidad y de la vida. Como dijo Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales*: “El hombre debería considerarse no como separado y destacado de todo, sino como un ciudadano del mundo, un miembro de la vasta comunidad de la naturaleza (...), por el interés de esa gran comunidad, debería en cualquier momento estar dispuesto a sacrificar su pequeño interés particular”.
2. Una legislación mundial, antes que legislaciones nacionales y subnacionales específicas. Así como hoy resulta insuficiente cualquier nor-

ma sobre conservación de la biodiversidad o protección del medio ambiente que no forme parte de una legislación mundial destinada a regular procesos imposibles de delimitar en circunscripciones nacionales –como el cambio climático o la contaminación de las aguas–, del mismo modo y progresivamente, la interdependencia económica y política de los Estados obliga a encontrar una normatividad común destinada a la resolución conjunta de los problemas de pobreza, exclusión social, discriminación racial o participación política, más allá de las particularidades culturales o nacionales.

3. La ampliación de la esfera de lo público y de los bienes considerados patrimonio común de la humanidad. En lugar de disputas por definir márgenes de autonomía que aseguren el uso –el abuso, sería más propio decir– de los recursos naturales por colectividades o intereses privados que compiten entre sí, sería de mayor justicia considerarlos como parte del patrimonio común de la humanidad, como ocurre ya con aquellos “recursos” que han quedado fuera del alcance de la voracidad capitalista, como el agua de los mares o la atmósfera. Es impensable un desarrollo sostenible de alcance mundial sin el renunciamiento al usufructo estatal o privado de unos recursos que están fortuitamente bajo el subsuelo de las actuales jurisdicciones nacionales.²⁴ Sólo una administración mundial concertada de esos recursos puede asegurar el acceso equitativo a los beneficios que provienen de su explotación racional.
4. Un gobierno mundial en el nivel macro, gobiernos nacionales en el nivel meso y gobiernos municipales en el nivel micro, con atribuciones y competencias descentralizadas. La crisis del sistema de las Naciones Unidas, acentuada por el reciente desconocimiento angloamericano de las resoluciones del Consejo de Seguridad, preanuncia una época de transición hacia una reforma del sistema existente o hacia una nueva institucionalidad con mayores competencias que las actuales y con una representación más democrática. El primer medio siglo de la ONU, con avances y estancamientos, es sólo el inicio de una ten-

24 Por supuesto que la noción de “patrimonio común” no sólo supera la noción de propiedad “nacional” sobre esos recursos, también liquida la propiedad privada de los mismos.

encia de integración que avanza a pasos agigantados en todos los ámbitos de la vida planetaria.

5. Un sistema integrado de seguridad pública que sustituya la doctrina y la práctica de la seguridad “nacional”. La finalización de la guerra fría y el transitorio predominio militar de una superpotencia con aspiraciones hegemónicas a nivel mundial es el reverso de una moneda en la que puede apreciarse la progresiva incompetencia de los ejércitos nacionales y la interdependencia cada vez mayor de los sistemas de seguridad.

Mientras se construya ese nuevo orden mundial integrado, las reformas en cada uno de los Estados nacionales podrían ser ensayos preliminares del aporte que cada comunidad puede hacer al conjunto. La renuncia al uso de la fuerza para dirimir conflictos internacionales (neutralidad) y la supresión de los ejércitos beligerantes; la adopción preferente de la legislación internacional sobre las particularidades del derecho nacional; la adopción de principios de convivencia basados en la preeminencia de la ciudadanía mundial sobre las ciudadanías locales, entre otros, son campos en los que puede aplicarse sin demoras un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos en clave cosmopolita.

Y así como no hubo “socialismo en un solo país” tampoco habrá “desarrollo sostenible en un solo país.” En perspectiva, los procesos de integración avanzan hacia la creación de una comunidad mundial con una sola moneda, una sola legislación, un solo gobierno: un solo mundo para albergar las más variadas formas de vida. La cosmovisión y la tradición comunitaria de los pueblos indígenas de los Andes y la Amazonia puede avenirse muy bien con los principios de organización política y económica de una comunidad mundial de naciones. En lugar de proyectar nuestras reformas pendientes basados en el espíritu de separatividad (la *diversidad* en la unidad), el narcisismo de las pequeñas diferencias nacionales, el retorno a la edad de oro o la imaginización de las identidades –que de acuerdo a sus apologistas nos permitirían la construcción de una sociedad más equitativa–, apostamos aquí por la orientación contraria: la copertenencia, la universalidad, la interacción, la *unidad* en la diversidad: la construcción de un mundo en el que podamos al fin sentirnos ciudadanos de pleno derecho.

Del meso al micro

En las páginas precedentes hemos descrito las inconsistencias de la división político-administrativa del Estado boliviano y algunas de sus consecuencias en el sistema de representación democrática y en la provisión de los servicios públicos. No pocas limitaciones estructurales de la descentralización en curso están relacionadas justamente a un error de diseño, al haber consagrado las secciones provinciales como jurisdicción territorial de los municipios. El examen de la legislación sobre unidades político administrativas puso en evidencia la distancia que hay entre los criterios de una configuración territorial más racional y la realidad existente. Luego se analizaron algunas nuevas propuestas de descentralización basadas en criterios de mayor eficiencia en la gestión local del desarrollo o en los nuevos nacionalismos *camba* y *aymara* y sus reclamos de autonomía y propiedad sobre los recursos naturales. Los supuestos en los que se basan esas reivindicaciones no guardan correspondencia con los principios de un nuevo orden internacional fundado en una ciudadanía mundial, una sola legislación de alcance global y la consideración de los recursos naturales como patrimonio común de la humanidad. La profundización del proceso de descentralización en Bolivia es parte de las reformas ampliadas que permitirían vislumbrar salidas a la crisis estatal. La magnitud de esa crisis cuestiona la viabilidad misma del Estado, lo cual es percibido aquí no tanto como una fatalidad sino como una oportunidad para una reinsertión cualitativamente distinta en el nuevo orden mundial.

Al término de este recorrido, proponemos algunas orientaciones para la reasignación de competencias del nivel meso y la reconfiguración territorial del Estado boliviano:

1. La primera y más importante condición es asumir que el Estado boliviano mismo es una instancia *meso* de un orden mundial cada vez más integrado e interdependiente. La vocación internacionalista de un Estado basado sobre principios de pertenencia a la comunidad mundial obligaría a redefinir constitucionalmente la personería misma del Estado (Art. 1) y los conceptos de soberanía (Art. 2, 144, 208), nacionalidad y ciudadanía (Art 36 y ss.), régimen económico (Art. 133 y ss.), propiedad de los recursos naturales (Art. 136 y ss.) y la tierra (art. 165).

El Art. 1 de la nueva Constitución podría tener la siguiente formulación: “Los hombres y mujeres que concurrimos a la constitución de la República de Bolivia nos reconocemos como miembros de pleno derecho de la comunidad más amplia de la humanidad y la vida. Nuestra forma de organización política, económica y social se basa en los principios de responsabilidad, interdependencia y solidaridad entre las personas, las naciones y la naturaleza”. Los “bienes nacionales” podrían recibir la siguiente definición: “Art. 136.- Todos los recursos naturales existentes en el territorio boliviano son considerados patrimonio común de la humanidad. Mientras no exista un organismo mundial que determine las modalidades más adecuadas para su aprovechamiento sostenible, el Estado asume su administración, etc.”. Y lo mismo en lo que concierne al “régimen agrario”: “Art. 165.- Las tierras son patrimonio común de la humanidad. Como bienes públicos intransferibles e indivisibles, su aprovechamiento será administrado por el Estado, etc.” Otras consecuencias de este cambio de dirección pueden colegirse fácilmente: neutralidad en caso de conflictos internacionales, renuncia al uso de la fuerza, fusión de las FF AA y la policía nacional en una guardia nacional encargada de la seguridad pública, aplicación preferente de la legislación internacional sobre la jurisprudencia nacional en todos los ámbitos de la organización social y económica, las garantías personales, etc.

2. En lugar de un “Estado triterritorial” conformado por niveles nacionales, departamentales y municipales equipotentes,²⁵ el reconocimiento de un orden mundial *macro* respecto del cual el Estado nacional pasa a ser una instancia *meso* nos deja la tarea de reconfigurar el nivel *micro*, constituido en este caso por los municipios. Siguiendo la tendencia de la descentralización aplicada en Bolivia en la última década, que ha puesto en entredicho la función administrativa de las prefecturas departamentales y la competencia territorial de las provincias, la nueva descentralización podría reconocer sólo dos instancias subnacionales: “Art. 108.- El territorio de la República se divide políticamente en municipios y distritos”. Al desaparecer los actuales departamentos y provincias –y sus prefecturas y subprefecturas–, los municipios asumirían las competencias que toda-

25 Véase el modelo propuesto por Franz Xavier Barrios Suvelza, *op. cit.*

vía quedan en esas instancias, reforzando sus capacidades legislativas y ejecutivas. Los distritos cumplirían una función meramente administrativa. Todos los recursos de inversión pública retenidos actualmente por las prefecturas departamentales se transferirían a los municipios.²⁶

3. No resulta muy complicado reasignar los territorios de las jurisdicciones municipales, a fin de que cumplan los requisitos previstos en el proyecto de reforma constitucional de 1994:

La ley ordenará la totalidad del territorio nacional en jurisdicciones municipales que deberán establecerse siguiendo parámetros de población, situación y potencial socioeconómico, capacidad financiera, técnica y administrativa, así como condiciones ecológicas que aseguren la utilización adecuada del territorio, para promover el desarrollo con equilibrio social y territorial. Las comunidades que cumplan estos requisitos serán reconocidas como municipios de acuerdo a la ley.

Siguiendo estas prescripciones, los actuales 314 municipios podrían reducirse a una treintena de unidades político-administrativas que tendrían las siguientes características básicas: con excepción de los municipios metropolitanos (El Alto-La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) todos los demás municipios deberían conformarse en torno a ciudades intermedias que ofrezcan las mismas prestaciones que proveen las ciudades principales, como son la atención en los tres niveles de salud; educación media y superior; capacidad de gestión del desarrollo local con recursos humanos remunerados en una misma escala nacional. Esta iniciativa responde a la creciente urbanización de la sociedad boliviana y procura mejorar la provisión de servicios públicos a fin de que cada municipio sea autosuficiente. La redistribución de recursos públicos que implicaría esta nueva configuración tendría un impacto económico significativamente superior al que pudo verificarse con la coparticipación tributaria. Todos los servicios públicos se reorganizarían en una sola distritación y las circunscripciones electorales

26 En la reconfiguración propuesta, es probable que el término de “municipio” resulte poco apropiado para las nuevas unidades político-administrativas, a las que también podría denominarse como departamentos, *markas* o comunas.

coincidirían con la jurisdicción municipal. Aquellos municipios que decidan por referéndum adoptar la cualidad “indígena” podrían hacerlo sin afectar los “usos y costumbres” de los demás municipios no indígenas.

4. Esta reconfiguración territorial y descentralización municipal tendría consecuencias en el sistema de representación política y en la conformación de los poderes públicos. Cada municipio elegiría tantos diputados como correspondiera al tamaño de su población, con lo cual el número de representantes nacionales podría reducirse a la mitad, en vista de que las principales tareas legislativas se realizarían en los concejos municipales. Con esa representación nacional, los municipios no tendrían por qué agruparse en gremios corporativos, como sucede hoy. Esta propuesta se adecua mejor al sistema de gobierno parlamentario que al presidencialista y, por supuesto, funciona de manera más eficiente en un régimen en el que la administración pública no sea propiedad de los partidos políticos.



Consideraciones de orden jurídico para la construcción de un nuevo nivel intermedio de gestión pública

*Mauricio Riveros**

Introducción

El presente trabajo pretende realizar un análisis de orden jurídico acerca de la posibilidad de llevar adelante un proceso de reforma estructural del nivel intermedio de gestión pública en Bolivia, proceso que permita el establecimiento de un nuevo marco de operación de este nivel y que derive en una redefinición de atribuciones y competencias para mejorar la gestión pública descentralizada.

El trabajo busca enfocar aspectos centrales que están dificultando la operación del nivel intermedio de gestión pública; en este sentido, el documento se desarrolla con una metodología de consideración simultánea de la situación, la problemática y las propuestas de ajuste y solución.

La técnica que se utiliza para la construcción de este documento consistirá en la realización de un conjunto de interrogantes que sirvan para entender algunos conceptos y temas centrales que deberán ser considerados a tiempo de exponer una reforma que pretenda fortalecer el nivel intermedio de gestión pública en Bolivia.

En búsqueda de un nuevo marco conceptual de la descentralización

* Abogado. Director nacional de proyectos CESO-Canadá.

Si se pretende desarrollar un nuevo marco de acción y de operación del denominado nivel meso o intermedio de gestión pública, es fundamental partir con un claro entendimiento de ciertos conceptos. Para esto, es necesario responder las siguientes interrogantes básicas:

- ¿Qué entendemos por descentralización?
- ¿Qué se entiende por el nivel meso o nivel intermedio?
- ¿Cuál es el alcance administrativo y jurídico de este concepto?

Con relación a la primera interrogante existen múltiples conceptos que tratan de explicar la descentralización. Éstos se podrían resumir en algunas tendencias, como:

- Las que definen a la descentralización como la búsqueda de acercar el Estado a la gente; ello implica el proceso de generar una entrega y ampliación de facultades a la población con relación a la toma de decisiones en la gestión pública.
- Otra tendencia conceptual apunta a una lógica más administrativa y fiscal, hace referencia a la transferencia de recursos y atribuciones de un nivel nacional a los niveles subnacionales de gobierno. Esta corriente busca hacer hincapié en un proceso de delegación económica o fiscal.

El concepto no sólo involucra un criterio de orden administrativo y de gestión, sino también considera aspectos tales como la participación social, aspectos fiscales y de gestión en un ámbito territorial determinado.

Si se pretende impulsar una reforma en la descentralización o en la construcción de un nivel meso, ¿por qué es tan necesario considerar este aspecto conceptual?

En la práctica, uno de los problemas más serios que Bolivia atraviesa es a partir de supuestos conceptuales que tratan de referirse a la descentralización; pero muy poco se ha reflexionado sobre lo que realmente significa este proceso.

Si analizamos el marco normativo que debería ser el primer instrumento que tenga una meridiana claridad sobre el alcance y concepto de la descentralización, se puede identificar una primera dificultad en el artículo primero de la Ley de Descentralización, cuando se determina que:

En el marco de la Constitución Política del Estado, la presente Ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental que, conforme al sistema unitario de la República, *consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional.*¹

La norma mencionada muestra una conceptualización restrictiva de la descentralización, y éste es el punto de partida para comenzar a discutir, en términos de derecho administrativo, si efectivamente se está hablando de descentralización y no de desconcentración administrativa.

El concepto formulado por la Ley de de Descentralización hace mención a una dimensión netamente fiscal de la delegación y transferencia de atribuciones y competencias. Es más, sólo se refiere a atribuciones y competencias de carácter técnico-administrativo.

Definición de descentralización

Por lo tanto, una primera recomendación que es central para impulsar un proceso que busque mejorar la operatividad y funcionalidad del nivel meso, debe partir definiendo con precisión qué entendemos por descentralización y qué esperamos de ella. En ese marco se plantea la siguiente noción de descentralización:

La descentralización es un proceso en virtud del cual el nivel central de gestión y gobierno busca una mayor democracia y participación. Delega atribuciones, recursos y capacidad de gestión a niveles subnacionales de gobierno, en un marco de mayor participación social en la toma de decisiones y priorización de la inversión y gestión pública.

Si entendemos la magnitud ampliada de la descentralización, recién podremos repensar cuál es realmente el rol del intermedio en Bolivia. Esto implica no sólo pensar en las prefecturas como un hecho aislado de la descentralización, sino pensar en el nivel departamental en un marco in-

1 Ley 1654, art. 1; cursiva del autor.

tegral de gestión pública descentralizada que armonice la intervención y trabajo de los tres niveles de gestión pública en Bolivia.

Si se entiende que descentralizar es más que delegar o transferir atribuciones y competencias, y es incluso un hecho de orden social y cultural, se debe considerar cuáles son los alcances del proceso considerado en esa amplitud conceptual.

En este sentido, si nuevamente se analiza el marco normativo de la descentralización, nos encontraremos con otra dificultad, ya que la Ley de Descentralización Administrativa hace únicamente mención a la regulación de aspectos tales como:

- Establecimiento de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental dentro del régimen de descentralización administrativa.
- Establece el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
- Busca mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.²

Este marco de regulación, restrictiva por cierto, comienza a expandirse con la emisión de normas reglamentarias que, de una forma poco armónica, construyen el universo de regulación de este proceso y dan lugar a la base legal de la inoperatividad de las prefecturas de departamento.

Por ello, si se pretende fortalecer el nivel departamental, se debe considerar la construcción de un marco jurídico que deje de ver miopemente el escenario prefectural y deje de regular únicamente la estructura y los recursos delegados de un nivel a otro.

Descentralización. Recomendaciones y sugerencias

Dado esto, un segundo aspecto que da lugar a una recomendación y sugerencia, es que el nuevo marco normativo debería hacer referencia a los siguientes ámbitos:

2 Ley 1654, art. 2.

Es fundamental que se parta definiendo los principios rectores del proceso de descentralización, ello será central para su consideración como un proceso y un sistema.

Una vez que se establezcan esas directrices y un claro concepto de lo que se pretende con el proceso, es esencial que se piense en la estructura y organización. Pero no aislada del escenario de trabajo entre los tres niveles de gestión, aspecto que no debe ser resuelto colocando un “artículo salvavidas de coordinación de niveles”.

Otro elemento esencial que debiera ser considerado es la participación social, lo que implica dar respuesta a un acercamiento de la gestión pública a la población, y considerar adicionalmente los mecanismos de participación diseñados con la Ley de Participación Popular y con la Ley del Diálogo Nacional.

Por otra parte, los temas de atribuciones, funciones, roles, recursos y áreas de intervención de la prefectura del departamento deben ser redefinidos en un marco integrado de análisis de los mismos y no como surgió con la Ley de Descentralización, donde no se define los límites de ciertas atribuciones y competencias y se comienza a generar confusiones en los niveles de gestión.

Por lo expuesto, si se pretende impulsar una reforma que busque *fortalecer el nivel meso y convertirlo en un verdadero nivel de gestión pública*, es central considerar en la parte conceptual lo que pretendemos con la descentralización como país. En segundo lugar, *ampliar la consideración jurídica de los alcances de la función del nivel meso en una visión sistémica de gestión*, no separada ni generando un análisis antagónico de los diferentes niveles de gestión pública.

Teniendo dos propuestas de ajustes en cuanto a la dimensión conceptual y de alcance que debería tener el proceso de descentralización, es fundamental responder a otra interrogante, y ésta es relativa a ¿cuáles deberían ser los principios que orienten el proceso de descentralización en Bolivia?

Base conceptual de la descentralización

Es necesario considerar que el alcance y la base conceptual de descentralización se relacionan a los siguientes conceptos:

Democracia o participación, que debe orientar a la descentralización como un proceso que se desenvuelve en un marco de ejercicio de un derecho pleno de los ciudadanos, en ser el inicio y el fin de la descentralización.

Diversidad, que debe considerar que la construcción de la nueva institucionalidad del nivel meso debe partir de la premisa de que Bolivia nace y se desarrolla no en una unidad territorial homogénea, sino que debe responder a la multiplicidad geográfica y a una diversidad cultural, étnica y social, con diferentes usos y ocupación del espacio territorial.

Legalidad, que responde a las atribuciones, competencias y funciones del nivel departamental dentro de un sistema jurídico integrado y no autónomo en sí mismo, articulando e integrando las atribuciones y funciones del nivel nacional y municipal.

Transparencia, que determina la operación y funcionamiento del nivel departamental. Debe responder a un marco de gestión por resultados permitiendo un libre acceso a toda información financiera o de cualquier otra naturaleza de gestión pública, garantizando que la información y el ejercicio del derecho de planificación y control social sean posibles de operar.

Coordinación, que determina que las acciones que ejecute el nivel departamental, tanto en la planificación como la ejecución de la inversión, tengan criterios de enlace y articulación con la planificación y ejecución del nivel nacional y municipal.

Sin duda, se podría mencionar un conjunto de otros principios que orienten la operación del proceso de descentralización en Bolivia, pero éstos son fundamentales para la construcción de un nuevo marco legal que facilite el trabajo nivel departamental.

El actual sistema jurídico para el nivel meso en Bolivia y su perspectiva de ajuste

Ya formuladas las dos recomendaciones en cuanto a la base conceptual y de principios de operación para el nivel departamental, es importante ingresar al análisis de las características que han dirigido históricamente el proceso:

¿Cuáles son las normas que tienen un marco de regulación directa en las funciones y atribuciones del nivel departamental, cuáles sus proble-

mas y cuáles los posibles ajustes que se podrían plantear, guiados en el nuevo marco conceptual propuesto?

Para poder realizar un análisis y la posterior elaboración de propuestas de ajuste normativo, para dar operatividad al nivel meso, es fundamental agrupar las normas por área o tema; en ese marco, se pueden identificar los siguientes grupos:

Normas que definen sus atribuciones y competencias

Como en todo proceso de análisis jurídico y técnico, se debería partir considerando cuál es el alcance de operación de la instancia o institución que se analiza. En ese marco, es relevante responder a la siguiente interrogante: ¿cuál es el marco real de atribuciones y competencias de las prefecturas?, y si éstas deberían ejercer efectivamente las atribuciones y competencias que actualmente tienen.

Actualmente, las prefecturas de departamento tienen atribuciones y competencias en diversas áreas, pero no han podido integrar un verdadero enfoque de desarrollo. Por ello se realizará un análisis de cada una de las atribuciones y competencias:

Funciones de orden interno

Constitucionalmente, el prefecto ejerce la función de comandante general del departamento; esta norma se ha establecido en el marco del principio de unidad de mando. En la práctica, ha ocurrido que los prefectos ejercen una actividad de coordinación y ejecución de las directrices que emanan del Ministerio de Gobierno.

Rol de la instancia departamental

Éste es un tema de discusión, delicado. Difícilmente se puede asumir una posición y requiere de una reflexión mayor que la teórica o doctrinal. Si bien el tema de régimen interior y policía es un tema que busca garantizar la seguridad de los habitantes en el territorio nacional y buscar en la dimensión coactiva el cumplimiento de la Ley y las normas, se considera que no se puede alejar a la instancia departamental de este importante rol.

Pero es fundamental que la delegación de estas atribuciones tenga un tratamiento diferenciado, en cuanto al diseño de la política de seguridad ciudadana departamental, mas no se debería involucrar a la administración del nivel meso en la operación cotidiana de los operativos. De esta forma se evitaría algo que ha ocurrido históricamente con el rol de agente policial en que en muchos casos se ha convertido al prefecto del departamento.

Por lo expuesto, *esta atribución específica debería ser dimensionada al ámbito del diseño de las políticas y no a la incursión de la operación concreta de las actividades policiales*. Es decir, que se debe impulsar una reforma que otorgue al prefecto una potestad más estratégica en temas tales como seguridad ciudadana del departamento, debiéndose formular estrategias diferencias de seguridad en cada uno de los departamentos, respondiendo de esta manera a un sistema que se adecua más a nuestras múltiples realidades departamentales.

Atribuciones en materia de infraestructura

La Ley de Descentralización Administrativa define la facultad de las prefecturas de departamento de formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo, y de acuerdo a las normas del sistema nacional de inversión pública, al régimen económico y financiero que se les otorga a las mismas.³ En este contexto, se ha planteado la facultad en términos de construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales.

Por otra parte, la ley hace mención a la facultad en cuanto a temas puntuales como la:

- Electrificación rural
- Infraestructura de riego y apoyo a la producción
- Investigación y extensión técnico-científica
- Conservación y preservación del medio ambiente
- Promoción del turismo

3 Ley 1654, art. 5, inc. f.

- Programas de asistencia social
- Programas de fortalecimiento municipal
- Otros concurrentes con los gobiernos municipales

Es así que han surgido dificultades operativas, particularmente en cuanto al ejercicio de las competencias concurrentes entre niveles de gestión.

Infraestructura vial y el rol de las prefecturas

El reciente estudio de evaluación de capacidades prefecturales ha mostrado que en el tema de la infraestructura vial se podría observar que las funciones operativas del nivel departamental han logrado resultados adecuados, mucho más que en otras áreas.

En ese marco y considerando que las prefecturas de departamento tienen una mayor capacidad de respuesta en este tipo de actividad, se puede concluir que la prefectura debería continuar con su rol en cuanto a la infraestructura vial. Pero en este escenario se debe hacer un inventario de rutas o ámbitos jurisdiccionales donde se podría comenzar a generar procesos de inversión concurrente entre el nivel municipal y el departamental, a través del impulso de la conformación de mancomunidades municipales que puedan hacerse cargo de manera convencional y diferenciada de tareas de infraestructura vial.

El mismo razonamiento puede ser utilizado en cuanto al rol de la prefectura en temas de riego, electrificación rural, investigación técnico-científica, donde se debe ir en un proceso gradual de transferencia de la función operativa a los grupos de gobiernos municipales, los mismos que irán estructurando las regiones. En ese marco, las prefecturas irán pasando de una tarea operativa a una función más estratégica y de integración, pero que tendrá en las mancomunidades y en los gobiernos municipales los brazos de operación de las políticas.

Por otro lado, es necesario que la transición que se propone en temas del desarrollo de infraestructura vaya acompañada de un reforzamiento del rol de la prefectura en cuanto a impulsar el desarrollo sostenible departamental. Este hecho debe estar integralmente ligado con el diseño de las políticas públicas, lo que implica un importante rol en temas como el desarrollo de políticas para la conservación y preservación del medio am-

biente y otros temas tales como el desarrollo de políticas en materia de temática indígena y de género.

En cuanto al rol operativo de las prefecturas, de ser agentes que ponen en práctica temas tales como los programas turísticos, de asistencia social y de preservación del medio ambiente, en cuanto a tareas operativas, deben ser transferidos gradualmente a los gobiernos municipales, mediante mecanismos de mancomunidad municipal.

Esta última afirmación puede ser sustentada mediante múltiples ejemplos tales como el relativo a temas de turismo; no se puede concebir que aún se siga centralizando en las prefecturas de departamento temas tan puntuales como las licencias de funcionamiento de hoteles, agencias de viajes, certificación de guías de turismo, autorizaciones para la apertura de peñas folklóricas, etc.

Las capitales de departamento, por lo general, quedan muy lejos de los centros de operación cotidiana del turismo; por ello es importante otorgar un verdadero poder operativo a los gobiernos municipales. El mecanismo para este tipo de transferencias implica delegación pactada de atribuciones y competencias y ello debería ser diferenciado atendiendo las capacidades reales en función de cada caso específico.

Programas de asistencia social, temas de gestión ambiental y otros

En cuanto a programas de asistencia social, es interesante ver que las prefecturas de departamento han pretendido impulsar campañas que lleguen a todos los municipios integrantes de su departamento, aspecto que no ha encontrado eco operativo y del que, en muchos casos, no han tenido siquiera conocimiento los gobiernos municipales.

Por ello, estos programas podrían convertirse en respuestas coyunturales a dificultades mayores y estructurales. Por lo tanto, un tema tan operativo como los programas de asistencia social debería tener a la prefectura del departamento como una instancia de impulso y promoción; pero la operación debería ejecutarse en una red integrada que tenga como actor operador a los gobiernos municipales, ya sea de manera individual y, cuando corresponda, utilizando el mecanismo de la mancomunidad, así como la participación de los sectores involucrados específicamente.

Otro interesante ejemplo surge en temas tan puntuales como la preservación de cuencas; es en este escenario donde nace la necesidad de impulsar procesos de mancomunidad para preservación y manejo de cuencas. Se podría identificar un área de intervención y gestión concurrente, generando economías de escala y esfuerzos integrales para un tema tan delicado e importante como éste.

Entonces, surge la necesidad de clarificar que la prefectura de departamento debe asumir un rol táctico y no operativo, hecho que conduciría a no dispersar su mandato y focalizarlo en su rol de *coordinación y enlace de niveles*.

Es necesario aclarar que para que opere esta propuesta de un nuevo rol de las prefecturas de departamento se debe plantear un estudio diferenciado e ingresar con un proceso discriminado de delegación y transferencias de atribuciones y competencias, y no un paquete uniforme de delegación.

Esta diferenciación de atribuciones y competencias es fundamental, ya que se podrá identificar atribuciones donde el rol de la prefectura es suficientemente claro y donde se precisa un proceso gradual de reforma del nivel departamental.

En cuanto a la facultad de administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo y agropecuarios, es central *desarrollar una estrategia diferenciada por departamento para iniciar un proceso de negociación entre niveles de gestión pública, para transferir estas competencias operativas* al ámbito de las mancomunidades y municipios, cuando así las capacidades operativas de éstos estén dadas.

Éste es nuevamente un ejemplo de atribuciones, que no se las puede manejar de una forma unívoca o uniforme para todas las prefecturas; quizás habrán casos donde las prefecturas podrán aún mantener facultades reales en torno a este tipo de gestión, pero también existirán casos donde la prefectura ya no tenga la necesidad de operar estas acciones puntuales.

El rol de las prefecturas en materia de planificación

Una de las atribuciones donde la prefectura debería jugar un rol protagónico es la relativa a formular y ejecutar los planes departamenta-

les de desarrollo económico y social de acuerdo a las normas del sistema nacional de planificación; esta función de planificación del desarrollo a nivel departamental es, sin duda, una de las tareas inminentes e ineludibles que deben encarar las prefecturas.

Esto en particular, considerando que se busca que la prefectura sea el eslabón de integración de la gestión pública entre el nivel nacional y municipal, lo que implicaría estructurar un proceso real de planificación del desarrollo en integración y coordinación con los gobiernos municipales del departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del plan general de desarrollo económico y social de la república.

Lineamientos de la planificación departamental

El modelo o los lineamientos de planificación deberán responder a un diseño general; pero al momento de formularse la planificación del desarrollo departamental será fundamental la consideración no sólo de los diagnósticos sociales, económicos, sino fundamentalmente debería partirse de la información del ordenamiento territorial, ello implica la consideración de la información del uso y ocupación del territorio, información que con el esfuerzo de muchas gestiones de gobierno hoy está a disposición del país.

Adicionalmente a esta consideración de orden técnico, es central que la formulación y ejecución de los planes de desarrollo departamental nazcan con una clara visión de gestión por resultados, que significa dimensionar en la planificación del desarrollo elementos que permitan medir el progreso o el desenvolvimiento en virtud de las metas que se trazan al formular el plan y los resultados que efectivamente se pretende alcanzar.

Una de las dificultades mayores que han surgido en la implantación del sistema nacional de planificación en el ámbito departamental es que se ha tendido en primer lugar instrumentos homogeneizantes de planificación en todas las prefecturas y se ha formulado planes con una baja precisión de indicadores que permitan medir el progreso del proceso, y finalmente no se ha tenido bien definidas las líneas de base sobre las cuales se podría realizar una evaluación del proceso efectivo del desarrollo.

El actual enfoque de la planificación departamental generó un débil proceso; más allá de la cantidad de páginas que se escribió, no se pudo consolidar planes que tengan una coherencia operativa, lo que derivó en el incremento de los factores que aceleraron la crisis de estancamiento de la gestión del nivel departamental.

Por todo ello, este proceso de planificación diferenciado de las prefecturas debería tener mecanismos operativos que superen los meramente enunciativos o normativos, para poner juntos a representantes del nivel municipal, de las mancomunidades y del nivel nacional en la formulación de una planificación con visión de resultados.

La depuración de ciertas competencias del nivel departamental y su traslado al nivel local, ya sea a los gobiernos municipales o las mancomunidades, será un medio que faculte a las prefecturas acciones de orden estratégico y delegue al nivel municipal acciones de orden operativo que requieran respuesta inmediata.

Uno de los temas que hacen al proceso de planificación donde se debe reforzar el rol de las prefecturas es la articulación y canalización de las demandas del nivel municipal hacia el nivel nacional, y de igual manera del nivel nacional al nivel local o municipal. Esto implica *constituir al nivel departamental en un facilitador de la gestión*.

En el marco de mejorar los canales de planificación, se plantea que las prefecturas podrán impulsar programas que busquen la armonización de políticas entre los propios gobiernos municipales, fomentando la creación de mancomunidades, ya que el departamento requerirá de este instrumento para ensamblar internamente el proceso de la regionalización.

Siguiendo el mismo marco del tema de la planificación, una de las atribuciones estratégicas, que no ha tenido un canal adecuado para su ejecución, es el tema de la promoción de la inversión privada en el departamento. No existen mecanismos bien desarrollados para que los prefectos del departamento desarrollen efectivamente estas funciones; esto sugiere que deberían existir conductos y estrategias que den al prefecto mayor potestad en la toma de decisiones en este tipo de iniciativas.

En este tema, sería importante que las prefecturas de departamento tengan potestades para poder arrancar negociaciones directas con inversionistas extranjeros, y que generen ruedas de negociación a través de departamentos sólidos de apoyo, información y promoción de la inversión privada.

Integración de la planificación

El artículo 5, inciso e), de la Ley de Descentralización Administrativa define el rol de planificación de los prefectos del departamento; este rol es esencial, ya que permite que la prefectura estructure los principios, lineamientos y directrices del desarrollo sostenible.

Según el estudio de capacidades prefecturales, en el marco de la articulación de la planificación, las prefecturas han logrado establecer una concordancia formal entre los programas del plan general de desarrollo económico y social (PGDES) y los planes departamentales de desarrollo (PDD); pero por otra parte, el mismo estudio, cuando realiza el análisis de la articulación entre los planes departamentales de desarrollo económico y social, así como los planes de desarrollo municipal, muestra que la integración ha logrado muy bajos niveles de ensamblaje, aspecto que ha dificultado la operación de iniciativas de inversión concurrente.

Del análisis planteado en el estudio mencionado, es interesante desprender que formalmente se ha tenido un seguimiento de la armonía entre el PGDES y el PDD, pero no así en la articulación entre éste último y el PDM; esto muestra que ni en lo formal se ha podido cumplir con el objetivo de integrar la planificación de los niveles.

Este aspecto conduce a plantear una primera conclusión relativa a la formulación de los lineamientos de planes departamentales de desarrollo económico y social poco articulados con lo que se llamó la planificación participativa municipal.

Esta falta de articulación ha generado un divorcio que es crítico cuando se analiza la institucionalidad que estuvo detrás de la elaboración de las guías y normas de la planificación, ya que existía la Unidad Nacional de Planificación Participativa que pasó a depender de un ministerio de reciente creación, como es el Ministerio de Desarrollo Municipal, y la existencia paralela de otra unidad que era la de Planificación Estratégica que depende del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La primera estaba dedicada a apoyar a los gobiernos municipales en la formulación y ajuste de los planes de desarrollo municipal y la segunda dedicada al apoyo en la formulación del plan general de desarrollo económico y social y los planes departamentales de desarrollo; pero nunca se logró integrar el proceso de planificación del desarrollo.

A este divorcio se agrega otro gran problema que nace de la formulación y aparición de otros mecanismos de planificación de desarrollo, tales como el diálogo nacional y la estrategia boliviana de reducción de la pobreza, que han permitido definir la agenda de acción del anterior y del actual gobierno. En este tema surge una importante interrogante y es: ¿cuál es real enlace entre estos mecanismos de planificación y el plan general de desarrollo económico y social, planes departamentales y planes municipales?

En este contexto poco claro, por cierto, se plantea una dificultad estructural para la operación de la facultad planificadora de la prefectura; adicionalmente, existe una constatación práctica de que la distancia de la planificación entre la prefectura del departamento y los gobiernos municipales es también otro factor de incidencia vital para que la prefectura llegase a formular planes que tienen poca capacidad de orientación y dirección del desarrollo departamental.

Además de los problemas planteados, existe otro tema de orden estructural que dificulta la capacidad planificadora departamental y es el relativo al grado de integración de la denominada planificación del territorio y la planificación del desarrollo. En este marco se podría mencionar que muchos de los planes departamentales de desarrollo se han formulado sin considerar la información del uso y la ocupación del territorio; particularmente ello ocurriría debido a que estos instrumentos de planificación del ordenamiento territorial sobrevinieron con posterioridad a la elaboración de los planes de desarrollo departamental.

Debilidades y ajustes en la fase de operación de la planificación

Por lo expuesto, se puede observar que la planificación del desarrollo ha sido una interesante iniciativa formulada a partir de la creación del sistema nacional de planificación, pero infelizmente tiene profundas debilidades cuando se ingresa en la fase de la operación de la planificación, que es la relativa a la programación de operaciones.

Este tema supera la mera dimensión normativa o de instructivos y exige la reflexión mayor de lo que se pretende desarrollar en términos de la planificación del país en general y la planificación del desarrollo departamental; por ello, y fruto de las debilidades identificadas, se formula la necesidad de plantear los siguientes ajustes:

- 1) Es fundamental consolidar el rol de planificación del desarrollo sostenible del nivel prefectural.
- 2) Se debe ajustar los principios, directrices y criterios para la formulación de la planificación del desarrollo a nivel departamental, dejando sin efecto las guías homogeneizantes de planificación y diseñando instrumentos diferenciados de planificación que atiendan a las capacidades y circunstancias diversas de las prefecturas de departamento.
- 3) Habiendo desarrollado el Estado un esfuerzo institucional y financiero para que se pueda contar con la información territorial de base y habiéndose alcanzado interesantes resultados fruto de ese esfuerzo, es central que todo el proceso de planificación del desarrollo del nivel departamental parta considerando la información del uso y la ocupación del territorio, generando de esta manera un proceso de planificación que atienda claramente a las potencialidades reales que cada departamento tiene, en especial con relación a sus recursos naturales.
- 4) Es central que el proceso de planificación utilice mecanismos de agregación de unidades político administrativas, como es el proceso de mancomunidades, formulando una planificación del desarrollo que integre y se articule internamente a partir del proceso de mancomunidad municipal, definiendo microrregiones de desarrollo.
- 5) La planificación del desarrollo que se formula en el ámbito departamental, además de ser diferenciada, deberá considerar algunos principios que permitan un efectivo monitoreo y evaluación.

Ello implica que se debería considerar temas centrales como:

Una clara definición de los resultados que se pretende alcanzar con el proceso de planificación; ello implica la necesidad de formular resultados específicos que detallen la naturaleza del cambio o reforma que se pretende impulsar.

Adicionalmente, se debe construir resultados mensurables que puedan responder a un diseño cuantitativo y cualitativo de monitoreo.

Todo este ejercicio de definición es fundamental, ya que la planificación del desarrollo que históricamente se ha formulado ha tenido una clara carencia técnica y la posibilidad de precisar resultados.

Pero al margen de la precisión de los resultados, otro elemento que se debe considerar es el haber provisto de indicadores claros que permi-

tan medir esos resultados. Y desde luego, la construcción de líneas de base de ese propio proceso de planificación para poder medir efectivamente el impacto que ha tenido en la operación la planificación del desarrollo.

- 6) Si se pretende efectivizar la integración de la planificación de los tres niveles de gestión pública, es menester que se establezcan las carpetas o portafolios de planes, programas y proyectos concurrentes de los tres niveles de gestión pública, mismos que deberán surgir de cumbres de inversión concurrente de los tres niveles de gestión.

Esta carpeta o portafolio debería estar incentivada por contrapartes menores y adicionalmente debería crearse mecanismos de integración presupuestaria para que en los presupuestos anuales exista un porcentaje diferenciado por prefectura que determine la destinación directa y automática para el financiamiento de los planes, programas y proyectos de ejecución concurrente de niveles.

De esta manera, queda claro que un cambio en cuanto al alcance y enfoque de la planificación del desarrollo sostenible encarado por las prefecturas de departamento en Bolivia es imperante; no se puede seguir considerando planificación estratégica a un ejercicio que infelizmente no ha podido ensamblar la inversión pública de una manera integrada. Por ello, si se pretende fortalecer el nivel meso, se debe considerar la puntualización hecha líneas arriba acerca de la planificación del desarrollo sostenible del nivel departamental.

Facultad normativa de las prefecturas

Actualmente, las prefecturas de departamento sólo tienen una potestad normativa de orden administrativo; pero es fundamental generar un proceso de reforma donde se comiencen a establecer capacidades normativas legislativas al nivel departamental. Estas normas deben ser de carácter obligatorio en el departamento y deben responder a aspectos ligados a temas del desarrollo, pero que no violen la autonomía municipal ni otro tipo de autonomías.

Las normas departamentales buscarán armonizar y adecuar los procesos normativos generales que emanen del poder legislativo o ejecutivo

a nivel del departamento, permitiéndoseles una facultad reglamentaria especial y diferenciada.

Otra de las atribuciones y competencias, que requiere de un análisis en cuanto a identificar si debería o no ser un rol de la prefectura del departamento, es el tema de la potestad prefectural de la otorgación de la personalidad jurídica a las asociaciones y sociedades civiles.

Éste es, sin duda, un tema que nuevamente plantea un análisis de la naturaleza de organización que se ha pretendido establecer con las prefecturas.

Considerando que este tema ha generado, en muchos casos, dificultades operativas, particularmente para quienes viven en lugares alejados de la capital de departamento, y considerando que el registro como tal no es una gran garantía en cuanto su seguimiento, es fundamental reflexionar cuál debería ser el destino de esta función prefectural.

En ese marco y con la finalidad de acercar más el Estado a la gente, es clave desarrollar una política diferenciada de delegación de atribuciones y funciones a niveles menores de gestión. Ésta debería ser una estrategia que parta considerando que éste es un tema donde el rol estratégico de la prefectura pierde valor operativo.

Seguramente, y fruto de un análisis específico caso por caso, se podrá determinar que algunas prefecturas ejercerán estas atribuciones y competencias. Pero existirán muchos otros casos donde en el ámbito de las mancomunidades y gobiernos municipales se podrá prestar estos servicios dando mayor operatividad a una actividad que se ha convertido en burocrática y de carácter no tan complejo para que deba seguir inscrita en la función prefectural.

Existe un claro antecedente de delegación de atribuciones en este tipo de actividad prefectural establecido en la Ley de Participación Popular y su Decreto 23858, en cuanto a las organizaciones territoriales de base y las comunidades campesinas; se podría seguir el mismo razonamiento en cuanto a las asociaciones civiles.

Es así que una conclusión que busque convertir a la prefectura del departamento en una entidad estratégica de desarrollo es el tema requerido. Un prefecto debe estar más preocupado en orientar el proceso de desarrollo del departamento que dedicarse a firmar resoluciones prefecturales que autoricen o reconozcan la existencia de una asociación civil.

Recomendaciones para el tratamiento de los temas de atribuciones y competencias

En resumen, cuando se realiza un análisis relativo a las competencias actuales de las prefecturas, se podría concluir con las siguientes recomendaciones:

- 1) Se debe buscar establecer un marco diferenciado de delegación y definición de atribuciones y competencias de las prefecturas, evitando de esta manera una uniformización u homogeneización de dichas atribuciones y competencias.

Esta delegación de atribuciones y competencias debe responder a un marco flexible y no rígido. Vale decir que se debería buscar un mecanismo contractual entre niveles de gestión para la operación y delegación de funciones y competencias.

- 2) Se debe buscar transformar a las prefecturas de departamento en verdaderos ejes de competencias, que las traduzcan a un nivel estratégico del desarrollo, y evitar la concentración de las actividades de las prefecturas en tareas operativas y de orden meramente registral o administrativo.

Se debe realizar un análisis diferenciado de competencias que puedan ser delegadas al ámbito de mancomunidades o de gobiernos municipales, con el fin último de permitir la concentración de las prefecturas en tareas más estratégicas, buscando acercar a la población algunas funciones y servicios estatales que han quedado alejados del usuario directo.

Consideraciones de orden económico de las prefecturas del departamento

En el tema económico de las prefecturas, se plantea la definición variable presupuestaria y asignaciones mayores con incentivos a proyectos e inversiones que tengan una fuerte base de concurrencia entre los diferentes niveles de gestión, fondo espacial de premios y castigos a la ejecución presupuestaria con calidad y competencia interprefectural para la

estructuración de un ranking prefectural que muestre las mejores y peores prácticas, aspecto que estará ligado a un ranking de mancomunidades, para un intercambio de experiencias horizontales.

En suma, se debe buscar adicionalmente mecanismos que permitan una flexibilidad en la definición de los presupuestos prefecturales, bajando el alto grado de condicionalidad que actualmente se plantea en torno a los recursos prefecturales.

Un tema final importante, que deberá requerir de un análisis integral, es el tema de las regalías y la creación diferenciada de impuestos departamentales que deban sustituir algunos del nivel nacional. Pero este planteamiento en la ejecución de la reforma requerirá de un análisis pormenorizado.

Normas que regulan la estructura y funcionamiento de las prefecturas de departamento en Bolivia

La Ley de Descentralización Administrativa define la estructura de las prefecturas de la siguiente forma: "La estructura del poder ejecutivo a nivel departamental está constituida por la prefectura, conformada por el prefecto y el consejo departamental".

Esta primera disposición es una muestra clara de que cuando se legisla se partía afirmando una absoluta dependencia del nivel departamental con el nacional. Más aun, es interesante considerar que ésta es la norma base de la creación y futura convivencia de dos instancias, una la del prefecto y otra la del consejo departamental, que en realidad muchas veces llegaron a tener problemas de operación y una criticable calidad de independencia. Este aspecto será tratado con más detalle, tanto en la descripción de la problemática como en la consideración de posibles soluciones alternativas.

Por otra parte, es una norma reglamentaria (Decreto 25060) la que regula de manera específica la organización de las prefecturas de los departamentos. Esta norma modificó al Decreto Supremo 24833 de 2 de septiembre de 1997, aspecto que nació de la promulgación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 de 28 de julio de 1995, que sustituía a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1493 del 17 de septiembre de 1993.

Una primera apreciación de este hecho histórico normativo es que la práctica enseña que el cambio de la estructura del Poder Ejecutivo central produce la necesidad inevitable de un ajuste y cambio de la estructura departamental, lo que muestra una alta vulnerabilidad de la estructura prefectural frente a la estructura departamental.

Uno de los puntos que debe ser considerado es que si se pretende fortalecer el nivel intermedio se debe incentivar a que esta vulnerabilidad cambie, y esto nacerá de una verdadera descentralización.

Es interesante observar que en el Decreto Supremo 25060 se planteó un modelo uniforme de estructura y organización de las prefecturas, aspecto que en la práctica ha mostrado una debilidad operativa, ya que las prefecturas no han podido estructurarse y funcionar de manera uniforme.

El punto mencionado es uno de los muchos aspectos que ha perjudicado la operación efectiva de este nivel de gestión pública. Específicamente para el caso, podemos observar lo siguiente:

La estructura orgánica de las prefecturas de departamento se constituirá por los siguientes niveles:

- I. Nivel superior
 - Prefecto del departamento
 - Consejo departamental
- II. Nivel de coordinación
 - Consejo técnico
- III. Nivel de control
 - Auditoría interna
- IV. Nivel de asesoramiento
 - Asesoría general
 - Unidad de desarrollo organizacional (UDO)
- V. Nivel de apoyo directo al prefecto
 - Gabinete prefectural
 - Unidad de estrategias de desarrollo
 - Unidad de seguridad ciudadana
 - Unidad de comunicación social
- VI. Nivel ejecutivo y operativo
 - A. Direcciones departamentales
 - Dirección general de coordinación

- Dirección de recursos naturales y medio ambiente
- Dirección de desarrollo productivo
- Dirección de desarrollo social
- Dirección de desarrollo de infraestructura
- Dirección administrativa y financiera
- Dirección jurídica
- B. Servicios departamentales
 - Servicio departamental de salud
 - Servicio departamental de educación
 - Servicio departamental de caminos
 - Servicio departamental de gestión social
 - Servicio departamental agropecuario
 - Servicio departamental de fortalecimiento municipal y comunitario
- VII. Nivel desconcentrado
 - Subprefecturas
 - Corregimientos

Es interesante considerar que la estructura de las prefecturas de los departamentos es ampliamente pesada, no sólo en cuanto al número de sus direcciones, sino también en cuanto cómo se han definido las estructuras organizativas. Si partimos de la consideración administrativa básica de que toda estructura debe responder a una clara visión, misión y objetivos estratégicos, se podría afirmar que la definición de la estructura departamental definida en el artículo de referencia nos plantea una gran interrogante, y es relativa a que presumiblemente se ha pensado que tanto la prefectura de Pando como la prefectura de Oruro tienen la misma visión y objetivos de gestión que la prefectura de La Paz o Santa Cruz.

Este último punto es fundamental, ya que con el actual sistema la estructura prefectural mantiene una lógica vertical que viene a ser establecida desde el nivel central; por ello nuevamente podemos hablar de un proceso de desconcentración administrativa y no de descentralización.

Importancia del nivel meso o departamental

Dado esto, es fundamental plantear que si se pretende un reforzamiento del nivel meso o departamental es central que se definan objetivos

claros en cuanto a la pretensión nacional sobre lo que debe realizar el nivel departamental. Pero, al mismo tiempo, es fundamental considerar que se debería facultar a cada uno de los niveles departamentales la definición de su estructura dentro de lineamientos claros que eviten el caos de la dispersión.

El análisis mencionado conduce a plantear una propuesta concreta de que es fundamental que se definan estructuras diferenciadas que respondan a objetivos distintos de cada una de las prefecturas, respondiendo de esta manera a su naturaleza y finalidad.

Si se realiza un análisis de la organización departamental y la estructura del Poder Ejecutivo, se podrá encontrar elementos de articulación, aunque con una profunda debilidad que dependerá mucho de la estructura pública que se defina en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

Son varios los ejemplos donde se puede observar que la estructura ministerial tiene una respuesta en la estructura departamental; un caso interesante son por ejemplo los servicios departamentales, que se han convertido en la respuesta institucional del nivel departamental para la estructura ministerial.

Si bien existe un marco teórico de respuesta del apoderante al apoderado, existe una profunda crisis en el ejercicio del mandato por el nivel departamental, aspecto que ha determinado que el nivel nacional, a través de sus ministerios y viceministerios, haya planteado un salto directo a los gobiernos municipales; este hecho es complejo y genera muchas deficiencias operativas.

Cuando se realiza un análisis del engranaje del nivel departamental con el nivel municipal surgen dificultades operativas muy serias; el engranaje de bajada es demasiado dificultoso, ya que se salta de una estructura verticalmente determinada a una estructura horizontalmente definida. Por ejemplo en materia de turismo, surgen normas regulatorias a través de resoluciones ministeriales que hacen que las prefecturas de departamento ingresen en atribuciones tan específicas como la otorgación de las licencias de funcionamiento para peñas folklóricas.

Este divorcio y desarticulación ha generado el surgimiento de interesantes movimientos que plantean la desaparición de las prefecturas como instancia de gestión y plantean procesos de integración municipal depar-

tamental que sustituyan la gestión y las prefecturas, que en mucho generaron el surgimiento de las asociaciones departamentales de gobiernos municipales. Es también este análisis otra forma que permitiría entender por que el nivel nacional evade el nivel departamental y llega directamente al gobierno municipal.

Estructura de funcionamiento de las prefecturas del departamento

Lo expuesto líneas arriba muestra claramente la necesidad de que la estructura de las prefecturas no debiera responder a un eje estándar definido desde el nivel nacional; asimismo es fundamental que si las prefecturas del departamento buscan cumplir un rol de planificar e impulsar el desarrollo departamental, su estructura debe ser flexiblemente establecida y debe estar enfocada al desarrollo, respondiendo a la realidad de las potencialidades del departamento y atendiendo su rol de nivel intermedio que debe articular la política nacional y adecuarla a la realidad departamental, respondiendo también a las necesidades y potencialidades del nivel municipal.

El nuevo marco normativo que modifique o genere una nueva estructura de funcionamiento del nivel departamental deberá plantear un ámbito de organización diferenciado; pero sólo deberá proveer criterios y/o directrices, en ningún momento una receta de estructura predefinida por el nivel nacional.

Al margen del análisis sobre la estructura de funcionamiento de las prefecturas del departamento, es fundamental considerar otro conflicto de operación que se presenta entre los que se denominan las direcciones departamentales y los servicios departamentales.

Las direcciones departamentales, que son consideradas como instancias de nivel ejecutivo, se han convertido en una instancia burocrática sobrepuesta sobre otra instancia operativa de gestión denominada servicios departamentales; una de las grandes interrogantes que se ha presentado es poder identificar los nexos efectivos de relacionamiento entre estos niveles de gestión.

Si apreciamos el presente cuadro nos daremos cuenta de la cantidad de direcciones y servicios que en la práctica no han contribuido a una efectiva operación de las prefecturas, pero además de ello se ha generado un

inmenso aparato burocrático que duplica y no engrana funciones y operaciones.

Nivel ejecutivo y operativo

Direcciones departamentales

- Dirección general de coordinación
- Dirección de recursos naturales y medio ambiente
- Dirección de desarrollo productivo
- Dirección de desarrollo social
- Dirección de desarrollo de infraestructura
- Dirección administrativa y financiera
- Dirección jurídica

Servicios departamentales

- Servicio departamental de salud
- Servicio departamental de educación
- Servicio departamental de caminos
- Servicio departamental de gestión social
- Servicio departamental agropecuario
- Servicio departamental de fortalecimiento municipal y comunitario

Niveles ejecutivos y operativos de las prefecturas, y lineamientos del sistema de organización administrativa (SOA)

Es central que cada prefectura defina cuáles serán los niveles ejecutivos y cuales serán los niveles operativos, y en este marco se deberá observar los lineamientos definidos en el marco del sistema de organización administrativa (SOA).

Considerando que se aceptare un sistema flexible de organización administrativa, que sea definido por cada prefectura, ¿cuál debería ser el tratamiento de la creación de servicio civil de nivel departamental?

Queda claro que una vez que se otorgue verdaderas competencias descentralizadas para que las prefecturas de departamento tengan la suficiente capacidad de definir su estructura organizativa atendiendo a su propia necesidad y a sus objetivos estratégicos, surge la necesidad de aclarar cómo se estructuraría el sistema de carrera administrativa en el nivel departamental.

Si se analiza la gestión pública boliviana, una clara conclusión es que una de las falencias más grandes en la operación de cualquiera de las unidades de gestión pública es la falta de una verdadera carrera administrativa, no sólo en una dimensión conceptual de estabilidad funcionaria, sino también en la visión integral de recursos humanos que contempla temas tales como la dotación, la movilidad funcionaria, ascensos, remuneración, movilidad, etc.

Las prefecturas del departamento, al igual que las instituciones del nivel central y municipal, no cuentan con un sistema de carrera administrativa; pero para el caso de los gobiernos municipales, a través de la Ley de Municipalidades, se creó “la carrera administrativa municipal” como una variable distinta dentro del sistema de carrera administrativa de la gestión pública en general.

En ese marco, es fundamental que si se plantea la necesidad de impulsar la construcción de un nivel meso más fortalecido, es prioritario definir un sistema de carrera administrativa para ese nivel, ya que históricamente en Bolivia se han planteado propuestas de reformas de niveles de gestión, pero no la necesidad de contar con personal capacitado y permanente.

Ello implica que se debe desarrollar estándares de clasificación y rangos salariales; esta consideración deberá partir de un análisis financiero preciso, para que, si se opera un denominado proceso de institucionalización como parte de las reformas del nivel meso, se lo haga tomando en cuenta la real capacidad de este nivel para implementar tal política.

Una vez que se tenga claramente dimensionado el tema de la política salarial, se deberá trabajar en el diseño de un programa de dotación y capacitación, acompañado de una clara política de incorporación de personal.

Es imperante el establecimiento de un sistema de evaluación periódica del desempeño; ello estará ligado a programas prefecturales de capacitación y mejoramiento de la gestión de los recursos humanos.

Probablemente muchos expertos en la temática de la descentralización observan este aspecto como irrelevante en el enfoque de la reforma, pero si no se lo toma con la debida responsabilidad, podría generar grandes dificultades al momento de pretender poner en marcha un programa de reforma o cambio para mejorar el nivel meso.

¿Cuáles deben ser los cambios que se deben llevar adelante en la estructura jerárquica del nivel departamental?

Uno de los temas de mayor debate, en las propuestas de reforma de la estructura de las prefecturas de departamento, es el tema relativo a cómo debe organizarse su estructura jerárquica, y cuál debe ser su marco de operación.

Un primer planteamiento ha surgido en términos de formular la elección directa de los prefectos de departamento; esta propuesta va acompañada también de la elección de los consejeros departamentales, buscando crear un nivel con un grado de autodeterminación económica y política. Este aspecto es interesante, pero requiere de un cambio estructural que implicará un tiempo mayor de las reformas que inicialmente se puedan formular.

La Constitución Política del Estado boliviano, en su artículo 109, determina que en cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, y éste es designado por el presidente de la República. Se requeriría de un cambio constitucional para llevar adelante este proceso.

Por otra parte, el artículo 110 de la propia norma determina que el Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa; y en su numeral segundo determina que en cada departamento existe un consejo departamental presidido por el prefecto. Se puede observar que es clara la norma constitucional, al haber patentado en el límite superior del ordenamiento jurídico aspectos relevantes como la forma de elección del prefecto de departamento, así como el hecho de que el prefecto del departamento pueda presidir el consejo departamental.

Estos dos aspectos muestran que cualquier reforma mayor que se pretenda impulsar para efectuar un cambio del mecanismo de elección de los prefectos y un cambio sobre el tema de los consejos departamentales requiere de una reforma constitucional.

Por lo expuesto, será necesario sujetarse al procedimiento del artículo 230 de la Constitución Política del Estado; ello implica que se debió insertar en la declaración de la necesidad de la reforma las iniciativas del cambio del mecanismo de elección del prefecto, así como el tema de los consejos departamentales en cuanto a quién los preside. Al no haberse insertado en estas reformas, dichas propuestas tendrán que esperar una nueva oportunidad constitucional que genere estas condiciones.

En ese marco, lo que puede hacerse es jugar bajo las reglas actuales que determinan que los prefectos de los departamentos son elegidos por el presidente de la República y adicionalmente considerar que es el prefecto del departamento quien, por mandato constitucional, debe presidir el consejo departamental.

Estructuración y operación del nivel máximo jerárquico y mecanismo indirecto de elección de los prefectos

Si bien no habría la posibilidad de tratar en este periodo una reforma mayor, sí se podría ajustar una serie de dificultades operativas del proceso de estructuración y operación del nivel máximo jerárquico de las prefecturas. Por ejemplo, la ausencia de una norma que precise el perfil requerido para ser prefecto es uno de los temas que puede y debe ser considerado en un proyecto de reforma del nivel departamental.

Este cambio implica básicamente que se debería establecer criterios más rigurosos para el nombramiento de los prefectos, lo que conlleva plantear condiciones de experiencia profesional, prestigio nacional, conducta ética, moral y jurídica intachable, requiriéndose, por tanto, un análisis pormenorizado y técnico. Pero si no se puede ir a una elección directa por la población, el establecimiento de mecanismos alternativos que vayan cerrando la discrecionalidad en la elección de autoridades podría ser un paso interesante para operar este proceso.

Al margen de los requisitos de orden personal que se deberían exigir para la nominación de los prefectos, es necesario que se considere la posibilidad planteada por el consejo ciudadano, que trabajó las propuestas de la reforma a la constitución, donde se determinó la creación de un mecanismo indirecto de elección de los prefectos.

Si se lograra definir con precisión los requisitos para el perfil del prefecto y si se establece al menos un mecanismo más democrático para la elección de los mismos, se contribuiría con un paso importante en la construcción del nivel meso; pero este tema aún requerirá una profundización en cuanto se debata temas de reforma constitucional.

Si se lograra tratar el tema constitucional, la propuesta ideal sería plantear la elección directa de los prefectos y consejeros departamentales; pero su operación dependería de sistemas de gestión integral definidos en el presente documento.

Considerando que el tema de la elección o no de los prefectos debe ser un aspecto que no debe atrasar más las reformas de la descentralización en Bolivia, ya que, aunque se logre la elección de los mismos, poco se lograría avanzar si no se logra estructurar un nivel departamental más sólido, con la suficiente capacidad para presidir y operar el proceso de planificación y ejecución del desarrollo sostenible.

Consejeros departamentales y análisis de su naturaleza jurídica

Al margen del tema de los prefectos de departamento, es central considerar el tema de los consejeros departamentales, instancia que para ser comprendida requiere de un análisis relativo a su naturaleza jurídica.

La Constitución Política del Estado plantea la creación de los consejos departamentales. Esta creación está respaldada en su artículo 110, párrafo II, constituyéndola en un órgano con respaldo constitucional.

El consejo departamental es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, pero es presidido por el prefecto del departamento; la elección de los consejeros se opera por los concejales de los gobiernos municipales de la provincia. Los consejeros departamentales tienen una permanencia de dos años y existe la posibilidad de que sean reelectos.

Adicionalmente, se plantea que los consejeros tienen un mandato revocable, el mismo que puede operarse por dos tercios de voto de los concejales de los gobiernos municipales de las provincias que los eligieron, fundamentados en las causales de los reglamentos internos de los consejos departamentales.

Si bien el consejo departamental ha sido diseñado legalmente como una instancia con amplios poderes para ejercer las tareas de control, fiscalización y consulta para las prefecturas de departamento, existen temas tanto de tratamiento jurídico como operativo que impiden que pueda alcanzar efectivamente su tan importante rol.

Falta de credibilidad en los consejos departamentales

Otro de los temas cruciales que han impedido al consejo departamental tener un perfil mayor y ejercer efectivamente su papel es el escaso grado de legitimidad frente a la población, ya que el sistema político de no

minación descrito líneas arriba dificulta una verdadera credibilidad y hace que su nominación surja de un pacto político partidario de los concejos municipales integrantes de las provincias; ello disminuye legitimidad a la posibilidad de una operación práctica de esta instancia.

Como también se mencionó anteriormente, el pensar en una reforma mayor de la elección directa del prefecto requiere una reforma constitucional que, dadas las condiciones legales, exige un mayor tiempo; por lo cual se puede pensar en alternativas prácticas que faciliten una reforma gradual y de transición que podría partir con una reforma que nacida de una ley modificatoria a la Ley de Descentralización, considere un mecanismo indirecto de elección de prefectos.

Esto podría consistir en lo siguiente: los consejeros departamentales son elegidos directamente por la población; dicha elección podría coincidir con la elección nacional y se debería buscar una permanencia de los consejeros departamentales en sus cargos similares al periodo constitucional de cinco años. Al lograr que los consejeros departamentales sean elegidos democráticamente, se podría plantear que los prefectos sean elegidos por el presidente de la República, pero de ternas propuestas por los consejos departamentales; esto significaría un mecanismo democrático indirecto, pero que permitirá generar las condiciones de reforma mayor que más adelante se podrían operar.

Al margen de la consideración de la nominación del prefecto y de los consejeros departamentales, uno de los muchos temas que generan el estancamiento de los consejos departamentales nace por la falta de una agenda clara de operación de este órgano colegiado.

Así se tiene que si se realiza un análisis comparativo entre los otros dos órganos legislativos y de fiscalización de los niveles nacional y municipal, se podrá encontrar una amplia similitud que bordea la identidad de mandatos. Pero pese a la similitud, la operación del consejo departamental no alcanza relevancia en similares funciones de fiscalización de los órganos colegiados de nivel nacional y municipal. Uno de los temas donde se puede identificar una diametral diferencia entre el órgano fiscalizador del nivel departamental con los restantes órganos es la forma de operación práctica y financiera de comisiones, donde hay una carencia de organización y una escasa capacidad para alcanzar los objetivos de creación del ente colegiado.

Mecanismos de fortalecimiento de consejos departamentales

Para ello se debe plantear mecanismos de fortalecimiento de la gestión de los consejos departamentales, creando comisiones técnicas con verdaderas capacidades de fiscalización, control y consulta.

Al margen de ese tema, que puede ser superado con un cambio de perfil y de organización de los consejos departamentales, es central que se pueda ingresar en el ámbito del ente colegiado departamental, en un ejercicio de gestión por resultados, lo que implicaría básicamente la definición por parte de cada uno de los consejeros departamentales de un plan anual de operaciones donde se inscriba los objetivos de su conserjería y se pueda determinar con precisión sus indicadores de medición de resultados. Esta propuesta es plenamente aplicable a los otros niveles de gestión pública, donde se ejerce la facultad de fiscalización y donde aun estas autoridades tienen bajo nivel de responsabilidad por su gestión.

Por lo expuesto, es central reforzar la organización y estructura de los consejos departamentales, aspecto que debe ir acompañado del cambio de los mecanismos de elección propuestos anteriormente. Al margen de esto, es fundamental ingresar al análisis puntual de sus atribuciones y competencias, y poder identificar temas de ajuste que faciliten una mayor reforma o mejora del nivel meso.

Los consejeros departamentales tienen como atribución aprobar planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el prefecto en el marco del plan general de desarrollo económico y social de la república. Asimismo, se tiene la potestad de controlar y evaluar su ejecución; ésta es una de las atribuciones donde podrían inscribirse las funciones de planificación y ejecución de la inversión pública.

Esta facultad es necesaria para ejercer la función de control y fiscalización, pero tiene un mecanismo coercitivo débil, ya que aunque se llegase a una censura del prefecto por incumplir la función de planificación y ejecución, ésta carece de efectividad. Por ello, si se considera la real necesidad de que los consejeros departamentales operen como una importante instancia, es relevante que se mantenga esta atribución o competencia; pero se la debe ligar con un mecanismo efectivo de coerción y coacción del consejo departamental; para evitar la discrecionalidad del prefecto del departamento. El desarrollo de este mecanismo será detallado en este documento,

cuando se estudie las diferentes alternativas en el tema de la censura de los prefectos de departamento.

Es interesante observar que el consejo departamental, de acuerdo al mandato otorgado por la Ley de Descentralización Administrativa, ejerce una facultad integral de control, no sólo del sistema de planificación descrito en el anterior párrafo, sino que tiene una facultad que se integra con el sistema de programación de operación y presupuesto. Este aspecto se ve reflejado cuando la Ley de Descentralización determina que es facultad del consejo departamental aprobar el proyecto de presupuesto departamental presentado por el prefecto para su posterior tratamiento constitucional, aspecto que en un correlato de tiempo se encontrará ligado a la potestad de aprobar el informe del prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos.

Este tema, nuevamente, muestra la potestad otorgada por la Ley de Descentralización Administrativa en cuanto a su función fiscalizadora, ya que la ley establece que el consejero departamental tiene la potestad de fiscalizar los actos del prefecto, con excepción de aquellos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del Poder Ejecutivo. En este marco, no se ha podido precisar el alcance de las mismas y muchas veces se confunde este rol con el rol de control; por ello es central buscar una precisión de esta atribución en un marco normativo más detallado.

Si uno realiza un paralelismo entre la función del órgano legislativo a nivel nacional o del concejo municipal a nivel municipal ve que se ha buscado dar potestades idénticas a los consejeros departamentales en temas tales como las llamadas autorizaciones o aprobaciones de la elaboración de contratos o convenios interinstitucionales. Este aspecto da facultad de control permanente a una de las formas de ejecución de los actos administrativos; ello mostraría una potestad del consejo de fiscalizar el desenvolvimiento administrativo y financiero de la prefectura.

Otro tema que se ha convertido en el espíritu fundamental de la razón de ser de los consejeros departamentales es haber pretendido que éstos se conviertan en promotores de la coordinación y la articulación con los gobiernos municipales, es decir, una bisagra operativa; este aspecto ha reflejado la débil operación de esta tarea. En ese marco, se hace nuevamente necesaria la existencia de un mecanismo que viabilice el hecho de que los consejeros departamentales deben contar con un plan anual operativo, el

mismo que debe delinear un objetivo central de gestión e ir acompañado de mecanismos muy simples de medición de los resultados. En esa programación de operaciones, se deberá insertar con detalle tareas que vayan a efectivizar esa tan pretendida articulación. Este sistema implicaría necesariamente un mecanismo de seguimiento y evaluación, aspecto que permitiría objetivar el desempeño de estos representantes.

Rol del consejo departamental

Otro tema que ha sido identificado como importante es el relativo a las funciones de articulación que debería generar el Consejo Departamental con la sociedad civil, aspecto que infelizmente tampoco pudo ser efectivizado, ello debido a la falta de organización y, presumiblemente, ligado también a la ausencia de una real legitimidad de los consejeros departamentales para desempeñar este rol.

La reforma que busque la elección de los consejeros departamentales implicará necesariamente un mayor grado de legitimidad de éstos frente a la población y, por otro lado, implicará necesariamente un acercamiento del propio consejero a la población de la provincia y el ejercicio de una democracia representativa que deberá estar ligada a un mecanismo de participación social.

En paralelo, los consejeros departamentales también deberían estar ligados al proceso de integración municipal de las mancomunidades, ya que estas autoridades departamentales representan no sólo a un municipio sino a un conjunto de municipios. Ello implicaría que el consejero departamental, con su participación en las mancomunidades existentes en el departamento, podría integrar dos importantes procesos: el primero relativo a la planificación e inversión pública concurrente entre niveles, y el segundo relativo a la transferencia de atribuciones y generación de alianzas de operación con las mancomunidades municipales.

En resumen, se propone los siguientes aspectos:

- 1.- Que los consejeros departamentales deben tener plenas facultades de control y fiscalización de la gestión prefectural, pero con mecanismos más efectivos que permitan el cumplimiento de esta atribución y competencia.

- 2.- Es central, para lograr una efectiva reforma y legitimidad en los consejeros departamentales, el establecimiento del mecanismo de elección directa, que en una primera instancia tendrá un enlace en la forma de elección del prefecto y permitirá hacer de los consejos departamentales ámbitos efectivos de control y fiscalización.
- 3.- Los consejos departamentales deberán tener mecanismos que mejoren su gestión; por ello se plantea la elaboración del plan anual del consejero, instrumento que permitirá el establecimiento de metas claras y resultados e indicadores que posibiliten medir el grado de eficacia y eficiencia de la gestión del control en el ámbito del consejo.
- 4.- Los consejeros departamentales deberían jugar un rol muy amplio en la integración y armonización de las políticas del nivel departamental con las del nivel municipal; ello implicaría que un importante porcentaje de sus funciones esté referido a la articulación de los planes y proyectos de estos dos niveles; por otra parte será fundamental su rol en la integración y participación social en el nivel departamental.

¿Cuál es la real facultad de censura de los consejos departamentales?

El actual mecanismo de censura del prefecto del departamento es un tema que se lo debe tratar de una manera muy cuidadosa, ya que si se realiza el mismo paralelismo con el denominado voto constructivo de censura del nivel municipal o de la censura de los ministros facultada a nivel nacional se puede encontrar un común denominador, y es que estos mecanismos de revocatoria de mandatos tienen su dificultad operativa. En el nivel nacional, se caracterizan por su esterilidad, pero en el nivel municipal por su indiscriminado uso y politización.

En ese marco de experiencia, ¿será necesario trabajar la construcción de un mecanismo de censura en el nivel departamental?

En la actualidad, se podría afirmar que la existencia de la censura en el nivel departamental es un mecanismo que existe pero que no tiene su aplicación, ya que la determinación de la continuidad del prefecto en el cargo permanece en el presidente de la República; ello implica fundamentalmente considerar que siempre que se intente una censura, por más legítima que sea, va tener su limitación operativa.

Es lógico pensar que si se opera una reforma constitucional, donde se plantea la elección ciudadana del prefecto, se podría pensar que si se establece un procedimiento muy serio de censura sí podría funcionar y sí tendría una razón de ser.

Pero si consideramos que la reforma va requerir mayor tiempo y sí se podría ir por el planteamiento de una reforma gradual, se podría tratar el tema de la censura de la siguiente manera:

En el entendido de que se logrará una modificación que permita que el prefecto de departamento sea elegido por el presidente de la República de ternas propuestas por los consejeros departamentales, que a su vez sean elegidos de manera democrática, existiría la posibilidad de operar un proceso de censura que implique la renuncia del prefecto y la automática presentación de ternas para que el presidente de la República elija una nueva autoridad. Es lógico pensar que para que este proceso funcione, se debe efectuar un cambio en el actual procedimiento de censura que carece de los mecanismos objetivos de calificación.

- I) La censura debería tener un procedimiento de tratamiento que parta de su consideración fundamental, que busca el cambio o ajuste de la política que ejecuta el prefecto del departamento.
- II) La censura deberá contar con un claro procedimiento; el mismo debe determinar con las causales para operar la censura; este procedimiento debe permitir la presentación de los descargos correspondientes por parte del prefecto, asimismo debe mantenerse los recursos llamados por ley en caso de que el procedimiento o la sustanciación del mismo haya tenido algún vicio que afecte el procedimiento o el tratamiento del derecho sustantivo.
- III) La censura debe tener un alto grado de coerción o coacción, vale decir que en caso de operarse la misma, debe generarse la presentación de una nueva terna de candidatos a prefectos, lo que debe implicar necesariamente la renuncia y cambio de la autoridad, en el marco de la terna propuesta.

Existe una forma operativa de censura, y ésta nace de la atribución de que el consejo departamental debe ser consultado sobre temas tales como la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento,

sobre los requerimientos y la suscripción de convenios interinstitucionales, sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos.

Esta capacidad de aprobación previa es fundamental, pero puede abrir la posibilidad de que el prefecto se aparte de este dictamen y asuma responsabilidad directa del acto, existiendo aun por parte de los consejeros departamentales un recurso frente al presidente de la República, quien podrá observar y exigir el cambio de la determinación del prefecto. Sin embargo, aún se mantiene una absoluta dependencia del nivel nacional.

En caso de que el dictamen apruebe el acto del prefecto y sea aceptado por éste, implicará corresponsabilidad en el acto administrativo y sus resultados por parte del consejo departamental.

Esta atribución es importante y muestra la amplitud de potestades que tiene el consejo departamental, razón por la que es fundamental plantear que exista un mayor grado de legitimidad en la elección del consejo departamental.

En cuanto a la facultad del presidente de la República de ser la última instancia que apruebe o no de la determinación del Consejo Departamental, esto debe ser analizado, particularmente si la elección de los prefectos continuaría siendo realizada por el presidente. Este procedimiento tendría aun alguna razón de ser, pero no tendría razón cuando la elección provenga de parte de la población.

¿Cuál el rol de los subprefectos y corregidores en el marco de la propuesta de reforma?

Las prefecturas de departamento tienen en los subprefectos y corregidores a autoridades que ejercen la representación fundamentalmente política, pero no han logrado consolidar una acción administrativa y de gestión; ello obliga a realizar un análisis sobre el rol y funciones de estas autoridades.

Una primera conclusión recae en que los subprefectos y corregidores son considerados unidades desconcentradas de las prefecturas, que tratan de buscar la presencia departamental a este nivel de gestión; ello implica necesariamente una presencia física pero no operativa.

Si se analiza, por ejemplo, su rol de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes, decretos y resoluciones, se estaría ha-

blando de una atribución concurrente con la del prefecto del departamento y que tiene toda autoridad con cualquier tipo de jurisdicción.

Pero esta atribución ha sido interpretada, en muchos casos, como una extensión de la facultad de conservar el orden público, y ha colocado a los subprefectos como operadores y directores de las operaciones policiales en la provincia, aspecto que es muy cuestionable dado que existen dependencias policiales que ya ejecutarán las instrucciones que de manera vertical emanen de las autoridades policiales superiores, aspecto que no requiere del involucramiento de una autoridad más dependiente del ejecutivo.

Al margen de esta atribución, donde se ha podido notar un importante interés de los subprefectos, las subprefecturas no han logrado resultados prácticos y se han convertido en espacios para representantes políticos que en muchos casos ingresan y alteran ciertas operaciones de autoridades, como las municipales.

Una peor situación operativa ocurre con los corregidores, ya que tampoco han podido alcanzar una operación ni una articulación con el cantón ni la sección de provincia.

Como se puede observar, la división político-administrativa ha tratado de tener en estas instancias alguna representación que permita responder a las necesidades de las unidades territoriales en cuestión, pero definitivamente no se ha podido estructurar una verdadera representación provincial ni tampoco se ha podido asegurar una participación clara y operativa en el cantón. Por ello, en una reforma mayor, se propone la necesidad de que se considere el cambio de la división político-administrativa, y que manteniendo la existencia de los departamentos, internamente se introduzca el concepto de región, que suplirá el concepto de provincia, y definitivamente se deberá eliminar el cantón, introduciendo el concepto administrativo y operativo del distrito municipal como unidad desconcentrada de gestión de los gobiernos municipales.

Eso requerirá de un periodo intermedio de transición, que debe arrancar con el ajuste del nivel meso y la creación de las condiciones operativas y técnicas para las regiones y para los distritos; es fundamental que se aproveche esta oportunidad histórica que brinda el proceso de las mancomunidades municipales.

Si se sigue la línea del proyecto de ley de ordenamiento territorial, donde se determina que la mancomunidad es el instrumento para la crea-

ción de las regiones, y se impulsa el funcionamiento de las mismas de manera vertical y horizontal, como ha sido descrito anteriormente, se estaría dando paso a un proceso de reforma mayor que sentaría las bases para impulsar la reestructuración de la división político-administrativa.

Si consideramos que hoy los factores tierra, territorio y gobierno de las unidades socioculturales diferenciadas son los problemas más críticos por los que atraviesa el país, es fundamental considerar el planteamiento de la utilización del mecanismo de la mancomunidad para estructurar regiones, con efectiva capacidad administrativa y operativa, donde concurren las inversiones del nivel municipal y el nivel departamental. Pueden haber casos donde el municipio es sobrepasado por la unidad sociocultural diferenciada y ésta vincule además de municipio, en ese escenario, la región, podrá dar una respuesta efectiva en este proceso de reforma.

Mancomunidades de municipios como unidades de operación concurrente

Abundando más en el tema de las mancomunidades de municipios, se deberían tener por parte de las prefecturas una consideración como unidades de operación concurrente, permitiendo que las determinaciones y ejecuciones de proyectos sean plenamente ensambladas entre el nivel departamental y el nivel municipal.

La mancomunidad, en ese escenario, no sólo surgiría para un fin específico y no sólo tendría que considerársela como un sujeto de derecho privado, sino que debe formularse un ajuste donde se reconozca la categoría pública de la misma y la facultad en un marco convencional para asumir las funciones y operaciones de armonización vertical entre gobiernos municipales y prefecturas del departamento y las funciones y operaciones horizontales entre los propios gobiernos municipales.

Para fortalecer e incentivar el proceso que mejor respuesta ha dado para resolver la distancia entre el departamento, la provincia y el municipio, se plantea que se pueda tener a la mancomunidad como ámbito administrativo y de operación concurrente; asimismo se plantea realizar una concurrencia de recursos municipales y prefecturales.

¿Cuál el mecanismo de participación social a nivel departamental?

En la actualidad, las prefecturas departamentales no cuentan con un mecanismo de participación social; si bien la Ley del Diálogo Nacional ha tratado de operar la creación de tal mecanismo, éste no ha sido capaz de crear una efectiva participación social.

En ese marco, si se pretende llevar adelante un proceso de reforma del nivel departamental que busque un rol protagónico en el desarrollo sostenible del departamento, es fundamental que se cree un mecanismo diferenciado de participación social. El mismo no debe implicar la sumatoria de mecanismos de participación social de los niveles locales o municipales, sino que debe buscar que cada uno de los departamentos defina, de manera diferenciada y atendiendo la naturaleza de su estructura y organización, un mecanismo de participación social.

El marco de acción de este mecanismo de participación social tampoco debe responder a un sistema uniforme de definición de atribuciones que vayan establecidas en decretos o leyes, sino que debe responder a una base estatutaria, donde de manera diferenciada se podrá determinar el grado de participación social.

El único lineamiento general que debe definirse como base de operación de los mecanismos de participación social es aquél que garantice que el mecanismo ejerza funciones de participación en la planificación y el control social. Más allá de esa atribución global, deberá definirse atribuciones específicas en los mecanismos estatutarios de participación social que deben ser pactados en cada departamento.

Si se logra consolidar un mecanismo de involucramiento de la sociedad civil en la gestión departamental, se logrará acercar más el Estado a la gente y adicionalmente se podría utilizar esos mecanismos de participación para impulsar la articulación e integración de la inversión entre niveles, ya que este mecanismo podría coincidir con los mecanismos de participación formulados por el proceso de mancomunidades y mecanismo nacional de participación.

La participación social deberá tener sus mecanismos para el ejercicio de facultades que permitan corregir o reconducir cierto tipo de políticas departamentales que estén mal encaminadas; estos mecanismos deberán tener un enlace con los mecanismos otorgados a los consejeros departamentales.

Es claro que esta definición de partición y control social a nivel departamental no puede ser encarada sólo por una representación territorial, sino también debe efectuarse una representación funcional, lo que implica necesariamente este tipo de organización, distinta a los comités de vigilancia y distinta también a los mecanismos de participación del nivel departamental.

Conclusión

Para la implementación de la propuesta, es fundamental dejar claramente establecido que se requiere de un proceso que va tomar un tiempo más o menos largo; ello implica básicamente la estructuración de una agenda de reforma estructural, la misma que debe prever un proceso de ajuste normativo y operativo, lo que exigirá el establecimiento de un programa integrado de reforma, el mismo que debe buscar mecanismos de cooperación e inversión pública para su operativización.

La reforma requerirá de una serie de consensos y diálogos, lo que implica la estructuración de proyectos comunicacionales y la generación de múltiples debates que de manera específica traten cada uno de los elementos integrantes de la propuesta de reforma. Adicionalmente se requiere grupos promocionales que trabajen en la estructura de la propuesta.

Nueve tesis para la descentralización (departamental) en Bolivia

*Gonzalo Rojas Ortuste**

El presente trabajo aspira a entregar elementos para avanzar en reformas con el denominado nivel “meso” en el proceso de descentralización boliviano. En distintos trabajos y diagnósticos sobre las prefecturas, desde que se ha puesto en marcha la reforma del Estado en la última década, hay un creciente consenso sobre las marcadas dificultades que este ámbito adolece; pero no está ocurriendo, de la misma manera, una convergencia similar en lo que hace a sus ajustes. Para contribuir a dicha concertación intentaremos recoger planteamientos y sugerencias de varios autores sobre el asunto de manera coherente con un par de datos fuertes; a saber, la no inclusión de la temática descentralizadora en la más reciente Ley de Necesidad de Reforma Constitucional (Ley 2410 del 1 de agosto 2002), de una parte; y una breve descripción de los méritos de un par de procesos descentralizadores relativamente exitosos en dos Estados que mantienen su carácter unitario: España y Colombia, de otra.

Lo primero habla de persistentes resistencias de la clase política en la temática¹ y de ello hemos de madurar mejor un planteamiento pertinente

* Cientista político. Profesor e investigador del CIDES-UMSA

1 Un ejemplo de ello lo constituye el abogado Juan Carlos Urenda, cuyo trabajo público por el cual es incluido en el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional es,

de descentralización; mientras que lo segundo creemos que puede actuar como norte adecuando características a nuestra circunstancia, lo que por otro lado es afín al carácter procesual de tales experiencias descentralizadoras. Como se sabe, ambos procesos arrancan de sendos cambios constitucionales (1978 y 1991), a su vez culminación de hechos políticos críticos que tienen en común una saturación del orden de cosas preexistente.

En nuestro caso, los factores de la crisis no se asocian directamente al orden institucional político-administrativo, aunque algunos observadores han hecho mención nítida a los procesos de democratización en la reforma descentralizadora municipal de la participación popular (C. H. Molina, citado por Ayo 2001, 20; y Rojas O. 2000 y 2001).

Así, haciendo de la carencia virtud, permítaseme la formulación de líneas de solución al estilo de sucesivas tesis.

1. Proponemos aprovechar el diferimiento del tratamiento constitucional de la descentralización en el nivel meso, para avanzar en arreglos institucionales y sociales y hacer posible un cambio de fondo en una futura reforma de la Constitución, preparando el camino para que pueda ser exitosa.

En ambas reformas, la de España y la de Colombia, el nivel meso es un gobierno regional (comunidad autonómica y departamento), elegido por voto popular y con atribuciones de autonomía (promulgación de leyes u "ordenanzas", respectivamente, e ingresos propios). En ambos casos hay tareas y atribuciones exclusivas del gobierno central de rango cons-

suponemos, referido precisamente a descentralización. El documento que fue conocido a comienzos de noviembre no introduce ningún cambio significativo (designación, no elección, del prefecto de una terna propuesta por el consejo departamental) y más bien restringe el abanico de posibilidades de elección de los consejeros departamentales al constituir en elegibles solamente a los concejales municipales, cierto que con la intención de fortalecer el vínculo con el ámbito municipal. Debo decir que no tengo duda de la buena fe del consejo, que ha presentado el referido anteproyecto en el plazo perentorio establecido. Por ello mismo, no deja de ser elocuente que J. C. Urenda sólo haya conseguido un apoyo (Jorge Asbún, y acaso Pablo Dermizaky, exclusivamente para la elección directa de consejeros) de los nueve miembros "notables", incluido él mismo.

titucional² que permite pensarlos como en los marcos de un Estado unitario, con salvaguardas explícitas en lo referente al orden interno.

No se trata, entonces, de un “Estado triterritorial y equipotente” como se propuso recientemente aquí (Barrios S. 2002), pues en verdad lo “tri” son las *jurisdicciones* sobre un mismo territorio, el del Estado nacional. Ambas experiencias invocan el principio de subsidiariedad, lo que implica posibilidad de competencias concurrentes; pero la práctica enseña que éstas deben ser las menos, pues así es fácil llevar a exención de responsabilidades; y se trata de aclarar lo más posible el ámbito de atribuciones de cada nivel de gobierno.

La característica más importante del proceso español es que ha sido de incentivos a las regiones antes que un “*fiat legislativo*” (Simón Tobalina 1981) que permite gradualmente asumir competencias (véase Anexo 1), e inclusive ha tenido “dos vías” para hacerlo. Mientras que de la experiencia colombiana queda claro que es preciso evitar el “laberinto fiscal”, que los diferentes componentes de fondos fiscales para el nivel departamental deben posibilitar marcos de dinámicas propias y acaso sólo “pisos” porcentuales en dos o tres áreas prioritarias de desarrollo social. Los nuevos enfoques de gerencia social en los marcos de la reforma del Estado en su segunda generación, claramente advierten sobre la necesidad de superar la rigidez del burocratismo procedimental y un enfoque a resultados (Bresser Pereira y Cunill 1998 y Fleury 2000) que implica la flexibilidad

2 En la Constitución española: “149. III. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio de las Comunidades Autónomas”. Además está el artículo 145 que no admite confederación de autonomías. En la Constitución colombiana: “Art. 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuera turbado, los actos y órdenes del presidente de la república se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”. Así se establece una clara primacía en cuya cúspide jerárquica está el presidente. Además, en el artículo 304, constitucional, se establece que “en los casos taxativamente señalados por ley” el presidente suspenderá o destituirá a los gobernadores.

acompañada de responsabilidad, por lo que la elección popular de las principales autoridades es imprescindible.

Un dato que le dota de alta legitimidad al proceso español está vinculado a la consulta a los ciudadanos de las regiones específicas involucradas en el territorio a constituirse en autonomía. Así avanzamos en el proceso de ir dando protagonismo al actor de la democracia contemporánea, a la vez que la dinámica de caso por caso obliga a la clase política a responsabilidades específicas en la elaboración de un “estatuto de cada autonomía”, constituida en norma fundamental de cada gobierno regional. Éste debe ser aprobado por el Congreso Nacional, lo que busca un acuerdo de las élites más descentralizadoras con aquellas que menos³ lo son, pero en un proceso de descentralización marco (el artículo 148, en la Constitución española, anexo 1).

En nuestro caso, está prevista la consulta ciudadana en la actual Ley de Reforma Constitucional (que necesita tratarse pronto, para poder tener vigencia), ya contempla el referéndum constitucional y fácilmente puede ampliarse para este propósito; en el caso español, la consulta podía hacerse antes o después de la aprobación del estatuto por el congreso nacional.

2. Aprovechar las experiencias española y colombiana de descentralización profunda y comparativamente exitosa en los marcos del Estado unitario, que es gradual en un proceso abierto siempre ajustable, con fuerte involucramiento ciudadano, no meramente de representantes.

Para no desandar los logros de la descentralización municipal, la participación popular que ha dotado de rangos de legitimidad más amplios que ninguna otra esfera estatal (VV AA 2001), precisamente por sus componentes de reconocimiento operativo de rasgos del reclamo étnico-cultural en Bolivia, será necesario que un futuro marco de descentralización departamental se pronuncie (y sea incluida una salvaguarda en la ley respectiva) sobre la irreversibilidad de la descentralización municipal actual,

3 Es importante destacar esta característica del proceso español para no abrigar ilusiones de soluciones mágicas. Con mayor criticismo, pero no escepticismo, véase Clark 1992; y también, con más optimismo, Parejo 1998.

posibilitando empero readecuaciones y profundizaciones en los marcos de las especificidades culturales de cada región / departamento.

En particular, el tema pendiente de la tenencia de la tierra comunitaria (TCO) que es uno de lo pocos avances en el marco de la tergiversada ley INRA (Superintendencia Agraria 2001), principalmente en el anterior periodo de gobierno, debe tener expresión institucional como jurisdicción político-administrativa, como "municipio indígena", congruente por ejemplo con el estatuto de "territorio indígena" en el proceso de Colombia. Por otra parte, un meritorio estudio ha identificado dificultades para la inmensa mayoría de municipios "pequeños" en el país, donde los sistemas de control fiscal (el sistema SAFCO) no son adecuados pues se elaboraron en referencia a un marco no descentralizado y que urge simplificar para no hacerlos "inviabiles" (Ameller 1999), así como tempranamente se identificaron los límites de los "distritos municipales indígenas" creados en el marco de la Ley de Participación Popular (Balslev 1997).

3. La participación popular es un logro de la sociedad y estado boliviano, y todo diseño posterior de descentralización debe respetar sus avances y perfilar una jurisdicción político-administrativa (e. g. "municipio indígena") para que las TCOs y territorios afines puedan constituirse en los marcos del art. 171 constitucional, así como simplificar procedimientos para buena parte de los municipios del país, los de "escasa población".

Como se ha destacado recientemente (Pabón 2000 y Molina 2000), el proceso de las mancomunidades municipales ha mostrado una vitalidad que no se conoció al inicio del proceso y que puede ser la base para un reordenamiento territorial que podría dar lugar a la creación de nuevos departamentos, incluso con los parámetros de la actual Ley de UPAS (Ley N° 2150) como uno con base en las provincias de Omasuyos y Aroma en La Paz, y posibilitaría las expresiones del Chaco (con las respectivas provincias de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija) o en la Amazonia (e. g., actual provincia Vaca Díez del Beni). También posibilitaría, mediante el mecanismo de las mancomunidades, la fusión de municipios de las características de los anteriormente citados ("pequeños"), que claramente no tienen perspectivas de desarrollo en la situación actual.

El elemento operativo clave es la participación ciudadana consultada expresamente para ello, como señalamos, para lo que es preciso adecuar el art. 232 y el art. 231 IV de la Ley de Necesidad de Reforma actualmente en trámite de discusión,⁴ que sólo reconoce el referéndum constitucional y que se podría ampliar “como consulta para la formación de nuevas entidades político-administrativas”. Ciertamente, incluso para la conformación de “departamentos autónomos” en la pauta de la vía española, debe ser precisa tal consulta. La dimensión ciudadana ha sido señalada como expediente para avanzar en este tema específico en Bolivia también por Ardaya e Ibarnegaray (2002), para evitar el ahogamiento en lo que O’Donnell ha denominado “democracia delegativa”.

4. Aprovechando los proceso de mancomunidades municipales en curso, permitir generar nuevas entidades político-administrativas supra-municipales (o de redimensionamiento municipal) en consulta vinculante con los/as ciudadanos/as en las jurisdicciones involucradas.

Uno de los elementos coincidentes de los diagnósticos sobre las prefecturas es que la reforma de 1995 mantuvo intacto el poder discrecional del prefecto y el poco poder efectivo de fiscalización del consejo departamental, pues el prefecto lo preside por mandato constitucional (art. 110). Al respecto Oporto (1998) propone similitud con la presidencia del Congreso nacional, encabezado por el vicepresidente, lo que no impide que cada cámara tenga su propia presidencia; estas presidencias en realidad son las que operan mayormente. Así, cada consejo departamental tendría su propia presidencia electa (entre los consejeros), reservando la titularidad del prefecto sólo para actos protocolares. Es llamativo al respecto que

4 De paso nos permitimos sugerir, en lo que hace a participación ciudadana, una precisión al art. 224 de la misma ley, que reza: “Las agrupaciones ciudadanas podrán postular directamente candidatos a Presidente, vicepresidente, Senadores y Diputados, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella”. El contexto de dicho artículo, en el capítulo de representación popular, luego del 222 que reconoce partidos políticos y agrupaciones ciudadanas para postular candidatos y el 223 que se concentra en los partidos, debe incluir la especificación de “*en sus respectivas jurisdicciones*” luego de “agentes municipales” y antes de “en igualdad”, para no dejar duda de su apertura a la presencia ciudadana como elegibles. Cf. réplicas de Paz B. 2002, 56-57.

el Estudio de Capacidades Prefecturales (2002, 58, tomo 1, anexo A, M. J. Torrez M.) postule lo mismo en relación a la directiva propia del consejo, reservando su presidencia al prefecto “sólo en casos necesarios”.

De manera más general, se ha observado la muy débil institucionalidad de las prefecturas, fuertemente dominadas por la presencia de los partidos políticos de las correspondientes coaliciones, concentrados allí luego de las reformas institucionales que obligan a nombramientos según procedimientos públicos en otras instancias. El hecho es que el monto de recursos disponibles de las prefecturas para políticas públicas oscila entre 24 y 48 por ciento según la fuente y año de consulta (*cf.* Estudio de Capacidades Prefecturales citado por Barrios Suvelza 2002, 62; F. Rojas 1999, 19 y Medina y Galindo 1997, 161).

Está claro, entonces, que el proceso de institucionalización de las prefecturas, incluso antes de cualquier ley o reforma adicional, requiere de voluntad política que no la mantenga como espacio patrimonial de las coaliciones partidarias de turno (Banco Mundial 2000), que eso han sido tales instancias desde la inicial reforma de 1995. Con los méritos del Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027 de 27 de octubre de 1999), está claro que la carrera administrativa aplicada desde el cuarto nivel jerárquico es tímida en su alcance (art. 75) para lograr resultados en la línea de lo propuesto aquí.

5. En la reforma en curso del Estado, la descentralización del nivel departamental es crucial y requiere prioritaria atención para su institucionalización según los exigentes parámetros del que fuera servicio civil y el Estatuto del Funcionario Público –a condición de ampliar su rango–, donde separar atribuciones del prefecto y consejo departamental es decisivo.

En atención a nuestra historia republicana de reiterados conflictos con nuestros vecinos –y como resultado de ello emergieron las pérdidas territoriales– ha de mantenerse la opción de *intrastate federalism* antes que el *interstate federalism* (expresiones en Ceccherini 2000), que implican que la representación de dos cámaras, incluyendo una de tipo territorial (Senado) es imprescindible y debe asegurar la representación igual de las entidades menores, que en verdad resultan sobrerrepresentadas (Rodríguez

2001), como la actual fórmula de composición senatorial garantiza para tres escaños por cada departamento (art. 63 constitucional), que por lo demás ha sido una de nuestras constantes institucionales desde la Constitución de 1831 en términos generales y sólo hubo ligeras modificaciones (a dos curules) en las Constituciones de 1878 y 1880 (Galindo 1991, 200-201). Además, incluso en los Estados con más amplios grados de autonomía como la Confederación (de cantones) de Suiza, se tiene un Consejo de Estados equivalente al Senado y un Consejo Nacional equivalente a la cámara baja.

La representación de este tipo ahuyenta toda idea separatista, que en general no parece ser bandera de ningún departamento, aunque a veces escuchamos exabruptos de ciertas élites regionales cuando se sienten amenazadas en sus intereses más inmediatos. Siempre es bueno recordar que la más pujante –sin desmedro de la orientación del Estado hacia “la marcha a oriente” posrevolucionaria– de las élites regionales del siglo XX boliviano, la cruceña, ha declarado hace tiempo (1924), en voz de uno de sus preclaros diputados, mucho antes de su protagonismo económico, que aspira a ser “capital de Bolivia, no la cola de país vecino” (Mariano Saucedo Sevilla, anexo V, Roca 1999).

El trabajo de un investigador que contrasta precisamente las élites cruceñas y las cochabambinas (Rodríguez 1993), luego de la consolidación de la capitalía paceña en los hechos, muestra, disputando la explicación por el lugar geográfico de Cochabamba, una interesante opción de otra de las élites de una de las regiones de mayor peso específico del país que habrían optado por “reconocerse como mestizas, esto es, *bolivianas*, así a secas sin ningún apelativo localista (cruceños, tarijeños, etc.) o racial (indio, blanco, etc.)”, (*ibid.*, 128) incluso luego de haber sido la primera región donde se fundó el comité pro Cochabamba en 1930.

Actualmente, según los datos que disponemos de 1996 (Rojas y Verdesoto 1997: cuadro 2) la identidad de las élites locales es predominantemente “boliviana” (63 por ciento versus 52 por ciento de la no élite), mientras que en Beni y Montero, consultados en 1998, siempre en el tema de las élites, los benianos se autoidentifican en mayoría relativa (36 por ciento) y los montereños (32 por ciento) como “bolivianos”, a más de quince puntos porcentuales de su inmediato competidor; mientras que en la caracterización de país “multicultural y plurilingüe” hay una mayoría abso-

luta que está de acuerdo, 50 por ciento y 68 por ciento en Beni y Montero respectivamente; los que afirman que el “país es así” añaden, en el mismo orden, 26 por ciento y diez por ciento más, superando los tres cuartos de los consultados (Rojas *et al.* 2000, anexo 3, pp. 261 y 279).

Tan es así el país, que los datos recientes del Censo (INE 2002, 40) confirman que una mayoría absoluta de los bolivianos censados mayores de quince años en área rural (77 por ciento) y urbana (53 por ciento) se considera (auto)identificada con algún pueblo originario; pero ello no parece cuestionar la identidad de comunidad nacional, según fuentes con preguntas más refinadas hechas en las encuestas que estamos usando. En efecto, en términos de la población con datos de representatividad nacional en encuesta, en ningún departamento hay una identidad superior a la “boliviana” que en promedio alcanza al 52,3 por ciento. En competencia con identidades subnacionales es la más alta, incluyendo la latinoamericana además (Rojas y Verdesoto 1997, anexo 2, cuadro 34); estas cifras ratifican las computadas en los tres departamentos del eje, más Potosí, en otra encuesta similar (Calderón y Toranzo 1996, 155), donde la identidad “boliviana” alcanza a 67,5 por ciento. Sabemos, desde luego, que tales adscripciones identitarias cambian, pero no de la noche a la mañana sino en procesos que maduran en plazos más amplios.

El Senado boliviano, en su composición, que también sobrerrepresenta al ganador por cada departamento, ha mostrado sus virtudes para facilitar una presencia del partido o coalición más votados, importante para el funcionamiento de lo que se denominó “democracia pactada”.

6. Mantener la representación territorial en el Senado para cada futuro departamento autónomo asegura el mantenimiento del Estado unitario (además de sus ventajas en gobernabilidad), que por lo demás es congruente con la voluntad unitaria de la sociedad boliviana, su élites locales/regionales y su situación geopolítica como Estado-nación.

Un rediseño como el que estamos proponiendo permitirá disponer de una estructura institucional del Estado acorde a los tiempos que corren; su característica principal está asociada al proceso de globalización del que se conoce una prédica hartamente repetida, según la cual el Estado-nación está en proceso de desaparición o deviniendo irrelevante en el mundo ac-

↑

tual. No cabe duda de los cambios que están sufriendo los Estados en todo el mundo, pero aquí se sostiene la perspectiva de que, entendido el Estado como una esfera específica del poder político, hay una reestructuración de sus roles, algunos de los cuales son de especial interés en la forja de una sociedad menos excluyente y más democrática, y ni aquí ni en otras latitudes podemos renunciar a aquel ya viejo invento de la civilización humana.

Por lo demás, en el caso español por ejemplo, un diseño así ha permitido adecuarse mejor al proceso de conformación de la Comunidad Europea, cuya existencia supone algo parecido a un cuarto nivel de gobierno, ahora continental, que también opera en los marcos de la subsidiariedad e implica negociaciones para puntos explícitos, lo que supone y refuerza una cultura política democrática que, ya sabemos, también se construye.

7. Readecuar la institucionalidad estatal de Bolivia nos posiciona mejor para los procesos de conformación de bloques, inicialmente económicos (Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR), de los que inevitablemente debemos ser parte.

El tema de los recursos fiscales es el más problemático en el esquema de la descentralización española (Parejo 1998) y colombiana (Forero *et al.* 1997 y Echavarría *et al.* 2002), siendo un trabajo con fuerte componente técnico y aun de los actuales parámetros de la descentralización boliviana, como ya ha advertido un grupo de especialistas (Prud'homme *et al.* 2000) por el carácter "volátil" de las regalías como principal fuente de ingresos en el ámbito departamental. En general, está claro que ha de evitarse fomentar la "pereza fiscal" en los niveles subnacionales, y allí el desafío es combinar eficiencia en la recaudación con involucramiento local en el esfuerzo fiscal.

Mientras que hasta ahora las misiones se han concentrado en dichos aspectos técnicos (*cf.* la severa crítica para Colombia, Restrepo 2000), es importante aprovechar el conocimiento de los organismos multilaterales para un diseño social y políticamente acordado previamente por los actores relevantes bolivianos y sobre el cual puede ajustarse con los pocos fiscalistas bolivianos que se apartan de la ortodoxia del Estado centralizado.

Desde luego que lo que está de fondo es la capacidad a desarrollar de una economía que crea incesantemente valor, del cual una parte es destinada al interés común, no como abstracción sino a través de políticas públicas concretas y tangibles para los ciudadanos contribuyentes.

8. Sobre una matriz política boliviana adecuadamente concertada entre los actores relevantes para la descentralización se debe aprovechar la experiencia fiscalista de la cooperación internacional, y no un orden inverso.

Nuevamente el país es sacudido por lo que en el pasado fue una característica nacional: la inestabilidad política fruto de la débil legitimidad de sus sucesivos gobiernos. La crisis del 2000, sobre todo en su vertiente rural, tiene mucho que ver con el predominio discursivo de las promesas de la democracia (igualdad, libertad, equidad), que en comparación a sus pobres concreciones abonan la virulencia del reclamo, percibido indudablemente como legítimo (Rojas O. 2001). El reciente del 2003 (reacción al “impuestazo” y motín policial de nuevo), es un síntoma grave de que no es una percepción para nada circunscrita al ámbito rural, sino apabullantemente nacional. Se vuelven a escuchar entonces las voces de “refundar el país”, como en vísperas del cambio gubernamental más reciente el reclamo por la asamblea constituyente que nos impidió centrarnos en aspectos de mayor concreción para avanzar en mejorar lo positivo que tiene el actual régimen democrático (siquiera hemos de acordar que permite el irrestricto derecho de protesta, aunque ciertamente también eso no es suficiente).

Convergen así nuestras más difíciles características políticas para la conformación de la colectividad nacional, la rebeldía y propensión a actuar como multitud, mejor si indignada, con una comprensible insatisfacción que ha podido saberse sin necesidad de días dolorosos, si se atendiera estos datos: el trabajo de Arce (2000), del CEDLA, con cifras confiables, confirma que la pobreza se ha reducido en algo con relación al momento del ajuste de 1985, pero ha aumentado la concentración del ingreso, es decir que los ricos son más ricos. Incluso un reputado economista (Grebe 2000 y 2002, 23) que hace poco no aceptaba enormes brechas en un país “mayormente pobre” hoy reconoce que “a pesar de que Bolivia ha realiza-

do esfuerzos impresionantes para actualizar sus instituciones a las condiciones de la época, esto no ha sido suficiente para cambiar su escaso dinamismo económico, la naturaleza primaria de su inserción internacional y las asimetrías sociales, expresadas en la persistencia de la pobreza y las enormes desigualdades en la distribución del ingreso". Consigna luego que el tercio inferior de la población (para mediados de 1995) sólo dispone del 8,3 por ciento del ingreso con un promedio per cápita del PIB de 198 dólares versus el tercio superior que concentra el 74,6 por ciento del ingreso con un promedio por habitante de 1791 dólares, dejando al tercio medio con apenas 17,1 por ciento del ingreso y el promedio per cápita de 411 del PIB.

Luego de esos datos, y podrían alargarse con los de la concentración de la propiedad de la tierra, que nos colocan en el subcampeonato continental de inequidad después del Brasil, es fácil entender la virulencia de los reclamos hoy. Y la tentación consecuente de querer "refundarlo todo", para emular la tarea de Sísifo, para prolongar nuestra esterilidad en la forja de instituciones,⁵ para que el Estado sólo sea de los que circunstancialmente pasan por el gobierno o los otros aparatos del Estado para beneficio personal y no tenga dimensiones ciudadanas, y por ello sea considerado "de nadie". Una propuesta declaradamente reformista como la que aquí se postula resulta paradójicamente revolucionaria, porque busca continuidades. Es lo que menos dispuestos estamos a proyectar, corrigiendo desde luego lo obvio en lo que hace a las dinámicas que posibilitan la concentración de riqueza que subjetivamente nos hace a todos pobres por la desigualdad manifiesta, cuando no impotentes para construir.

Y como el párrafo previo sobrecarga nuestros déficits, de nuestras pocas fortalezas –que las hay, por lo menos nuestra permanencia como Estado rodeado de otras potencias regionales (cf. Baptista G. y Saavedra W. 1978)– apostemos por aquello que también nos ha caracterizado políticamente: nuestros acuerdos de emergencia para evitar catástrofes mayores;

5 Hay importante bibliografía que señala la importancia de instituciones para construir lo público colectivamente (Arendt 1990), siguiendo al clásico de Tocqueville (1982) sobre la Revolución Francesa, confirmado por el trabajo comparativo de Skocpol (1984) de la conformación de Estados más autoritarios luego de las revoluciones sociales que se dieron en Francia, Rusia y China, y que podemos completar con los casos de revoluciones sociales en nuestro continente.

+

y de esa actitud defensiva troquemos en virtud propositiva, edificadora, que es construir instituciones siempre mejorables, nunca perfectas. Incluso si dejamos de lado las consideraciones legales, en el plano estrictamente de la descentralización, es importante comparar lo avanzado en relación a un Estado del arte en 1988 (Romero 1988), pero también sabemos que es insuficiente.

9. La reforma permanente y sostenida como opción, donde el destino colectivo se construye en pugna y concertación, con un cierto horizonte compartido, que en tensión fértil y cotidiana permita establecer continuidades para que las instituciones sean nuestras y para nosotros: el Estado democrático de ciudadanos/as.

Anexo 1

Artículo 148 de la Constitución española (1978):

- I. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
 3. Ordenación del territorio y vivienda.
 4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
 5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
 6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
 7. La agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8. Los montes y aprovechamientos forestales.
 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
 10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
 11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
 12. Ferias interiores.
 13. El fenómeno de desarrollo de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
 14. La artesanía.
 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
 19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
 20. Asistencia social.
 21. Sanidad e higiene.
 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
- II. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Art. 149.

Bibliografía

- Ameller, Vladimir
1999 *La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. Consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*, La Paz, MDSP/VPPFM-UEFM.

- Arce, Carlos
2000 *Políticas sociales, pobreza y neoliberalismo*, La Paz, CEDLA-Proy. Control Ciudadano.
- Ardaya, Gloria y Jenny Ibarnegaray
2002 *El nivel departamental: apuntes para la reflexión*, documento de trabajo (interno), La Paz, octubre, Componente 10 PADEP-GTZ.
- Arendt, Hannah
1990 *On revolution*, Londres, Penguin books.
- Ayo, Diego:
2001 *"Indios violentos", discursos, percepciones y miedos de las movilizaciones de abril y septiembre de 2000*, Cuadernillos de Investigación N° 14, La Paz, VPEPP (Viceministerio de Participación Popular).
- Banco Mundial
2000 *Bolivia. Del padrinazgo al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*, tomo 1, informe 20115-BO.
- Baptista, Mariano y A. Saavedra W.
1978 *Antología de geopolítica de Bolivia*, La Paz-Cochabamba, Los Amigos del Libro.
- Balslev, Anne
1997 *Distritos municipales indígenas en Bolivia: Las primeras experiencias en el Chaco*, La Paz, MDH/SNAEGG/SAE.
- Barrios S., Franz Xavier
2002 *El Estado triterritorial. O la alternativa al orden federal y al unitario para Bolivia*, La Paz, FES-ILDIS.
- Bresser Pereira, L. C y N. Cunill
1998 *Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.
- Calderón, Fernando y Carlos Toranzo (coord.)
1996 *La seguridad humana en Bolivia*, La Paz, PRONAGOB, PNUD e ILDIS.
- Ceccherini, Eleanora
2000 *Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española*, Reforma y Democracia N° 16, Caracas, CLAD.

Clark, Robert

1992 "Democracia española y autonomía regional: el sistema de las comunidades autónomas y el autogobierno para las patrias étnicas", en J. Rudolph y R. Thompson (ed.): *Política etnoterritorial*, Barcelona, Ed. Pomares-Corredor.

s. d. *Constitución española de 1978*, Madrid, MAP-INAP.

s. d. *Constitución Política de Colombia*, sitio en internet, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado.

1993 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, [1874], Berna, Chancellerie fédérale.

Echavarría, Juan José *et al.*

2002 *Decentralization and Bailouts in Colombia*, IADB (WP.R-442).

2002 *Estudio de capacidades prefecturales*, (F. Barrios S., coord.), tomo 1, La Paz, Viceministerio de Coordinación Gubernamental.

Fleury, Sonia

2000 "Reforma del Estado", Washington, BID-INDES, documento para cursos de gerencia social.

Forero, Clemente *et al.*

1997 *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia.

Galindo de U., Marcelo

1991 *Constituciones bolivianas comparadas 1826-1967*, La Paz-Cochabamba, Los Amigos del Libro.

Grebe, Horst

2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión política y resultados (1985-1999)*, resumen ejecutivo, La Paz, Inst. Prisma y Embajada Real de Dinamarca en Bolivia.

Grebe, Horst

2002 "Los efectos económicos de la globalización en Bolivia" en VV AA: *La globalización en Bolivia y América Latina*, La Paz, CEDLA y RAWOO.

INE

2002 *Bolivia. Características de la población*, La Paz, Instituto Nacional de Estadística, serie 1, vol. 4.

Laserna, Roberto

1985 "La protesta territorial", en R. Laserna (ed.): *Crisis, democracia y conflicto social*, Cochabamba, CERES.

- Medina, Fernando y Mario Galindo
1997 “Descentralización fiscal financiera en Bolivia”, en *El pulso de la democracia*, Caracas, Nueva Sociedad y Min. de Desarrollo Humano-SNPP (Bolivia).
- Molina, Carlos Hugo
2000 *Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía*, La Paz, ILDIS.
- Molina, Carlos Hugo et al.
2001 *Evaluación de los consejos departamentales y provinciales*, Fundación F. Ebert-ILDIS.
- Oporto, Henry
1998 *El difícil camino hacia la descentralización*, La Paz, ILDIS.
- Pabón, Edgar
2000 *La experiencia de las mancomunidades*, La Paz, MDSP/VPEPP.
- Parejo A., Luciano
1998 “La descentralización española”, en Carlos Mascareño (coord.): *Descentralización gobierno y democracia*, Caracas, CENDES-Universidad Central de Venezuela.
- Paz B., Ricardo
2002 *Reforma Constitucional 2002*, Opiniones y Análisis 59, La Paz, FUNDEMOS, Fundación Hanns-Seidel, octubre (incluye la Ley de Reforma Constitucional 2410 del 1 de agosto del 2002).
- Restrepo B., Darío
2000 *El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia*, Reforma y Democracia N° 17, revista del CLAD, Caracas, junio.
- Roca, José Luis
1999 *Fisonomía del regionalismo en Bolivia*, (2ª ed.), La Paz, Plural.
- Rodríguez, Gustavo
1993 *Poder Central y proyecto regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*, La Paz y Cochabamba, ILDIS-IDAES.
- Rodríguez, Jorge Armando
2001 *El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano*, Colección Enlaces, boletín 113, septiembre, Biblioteca virtual del IIG-PNUD (www.iigov.org/papaers/) Cataluña.

- Rojas, Fernando
1999 "A Strategic View of Decentralization in Bolivia: Advances, Issues, Opportunities and Recommendations", World Bank, febrero, (Draft).
- Rojas O., Gonzalo y Luis Verdesoto
1997 *La participación popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura democrática boliviana*, La Paz, SNPP.
- Rojas O., Gonzalo, L. Tapia y O. Bazoberry
2000 *Elites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni*, La Paz, PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia).
- Rojas O., Gonzalo
2000 *Bolivia: La sociedad bloqueada*, en *Umbrales* N° 7, La Paz, CIDES-UMSA, julio.
- Romero P., Salvador
1988 *Innovaciones políticas en el Estado boliviano. Centralización y descentralización*, La Paz, FLACSO (Doc. de trabajo N° 29, octubre).
- Simón Tobalina, J.L. de
1981 *El estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Scott, James C.
1998 *Seeing like State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Skocpol, Theda
1984 *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, FCE.
- Tocqueville, Alexis
1982 *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 2 tomos.
- Urenda D., Juan Carlos
2001 *La descentralización político-administrativa territorial (o autonomías departamentales limitadas)*, en *El Derecho*, suplemento de *La Gaceta Jurídica* (La Paz), 9 de octubre de 2001.
- 2001 VV AA: *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz, CNE, PRONAGOB, BID y PNUD, (incluye Gonzalo Rojas O.: "Las varias caras de la representación y la legitimidad democrática").

El nivel intermedio, un actor central para el desarrollo

*José Antonio Terán**

Enfoque

El punto de partida para el análisis del nivel meso en la estructura del Estado y la tentación de proponer nuevos modelos requiere de una mínima evaluación de lo que está pasando en las prefecturas a partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa.

Ante la posibilidad de enfocar la evaluación desde un punto de vista político e institucional, que de por sí ya es complejo, propongo mayor simplicidad en el análisis y cambio de enfoque, investigando qué es lo que está pasando en el nivel meso en Bolivia en materia de provisión de infraestructura y servicios departamentales y con qué recursos se afrontan estos retos. En consecuencia, se busca revisar el ámbito de competencias que quedan bajo responsabilidad departamental, una vez iniciado el proceso de descentralización administrativa, para después verificar el flujo de recursos que soportan tal atención de competencias.

La expectativa es que los resultados del análisis permitan aproximar una opinión sobre los supuestos que soportan la construcción del modelo de descentralización administrativa. Suena interesante analizar si es posi-

* Ingeniero industrial, magister en economía y políticas públicas, asesor responsable del Componente de Descentralización PADEP GTZ.

ble el híbrido entre descentralización política y descentralización operativa¹ y si los esperados “frenos y contrafrenos” favorecieron la articulación a través de la “conurrencia” y la “gestión compartida”, apuestas fundamentales del modelo.² Tengo la esperanza de que una mirada distinta dirigida al cumplimiento de roles, su financiamiento y el destino final del gasto permitirá obtener algunas respuestas.

A partir de esta evaluación y las respuestas encontradas, considero posible generar propuestas basadas en ciertos principios considerados en la teoría del federalismo fiscal, obviamente aplicado a Estados descentralizados no federados. Siguiendo estos principios, el ensayo incorporará propuestas de reordenamiento de roles y su financiamiento, las mismas que en un contexto ordenado de descentralización política, operativa y económica podrían orientar la constitución de un nivel meso adecuado para el desarrollo económico y social subnacional.

Finalmente, es importante reconocer que un cambio en roles y financiamiento tiene consecuencias en el ámbito político e institucional y viceversa. Por tanto, el ensayo distingue algunas consecuencias de la propuesta, particularmente en los sistemas de rendición de cuentas y *accountability*, que el nivel meso debe observar para cumplir los roles previstos.

Situación actual

Roles y misiones

La asignación de responsabilidades entre el gobierno nacional, las prefecturas y las municipalidades en muchos ámbitos busca aproximarse a un ordenamiento equilibrado que permita al Estado atender desde los tres niveles la provisión y operación de servicios públicos. El gobierno nacional es responsable de todas aquellas políticas que afectan al quehacer del país, mientras funciones con un impacto a nivel subnacional han sido asignadas a las prefecturas y/o gobiernos municipales.

1 Siguiendo los conceptos propuestos por I. Finot en: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, 2001.

2 “Prefectura y municipios, una relación pendiente”, CEPAD, febrero de 2001.

Las prefecturas tienen recursos originados en transferencias del gobierno nacional³ y su propio presupuesto, aunque éste debe ser aprobado por el Ministerio de Hacienda, debiendo proveer servicios en cooperación con los municipios o por su cuenta, dada la libertad de acción que tienen en materia de competencias concurrentes.

Las municipalidades también cuentan con su propio presupuesto, el que requiere la aprobación de sus concejos, a diferencia de las prefecturas, cuyo presupuesto debe ser aprobado por el Congreso nacional. Dado que el modelo promueve la administración municipal, se han realizado esfuerzos por definir con precisión sus competencias, habiéndose logrado definir las áreas generales de intervención, aunque todavía no se ha conseguido delimitar con precisión sus responsabilidades en varios sectores.

La matriz siguiente, construida sobre la base del marco legal vigente, expone con claridad los ámbitos de responsabilidad en el ámbito nacional, con distinción especial en las responsabilidades en la inversión pública y la provisión de servicios públicos esenciales.

Los roles del gobierno nacional, siguiendo la teoría de la asignación de funciones fiscales,⁴ parecen ser razonables en la medida que en un escenario descentralizado se esperaría que desarrolle funciones de estabilización económica, distribución del ingreso y asignación de bienes y servicios apropiados, en términos de eficiencia económica y capacidad de provisión y producción.

Por esto, en lo que a provisión de bienes y servicios se refiere, queda claro que es costo eficiente la provisión nacional de defensa, justicia, seguridad, inmigración, red vial nacional y hasta correos. Sin embargo, siguiendo los mismos principios de eficiencia, una intervención parcial, básicamente a través de lineamientos de política pero con una alta injerencia en la gestión de personal en sectores como educación, salud y asistencia social, donde la participación y el control social son vitales para la provisión de servicios adecuados, podría estar generando notables ineficiencias en el uso de los recursos.

3 Regalías, compensación por regalías, impuesto específico a los hidrocarburos y transferencias discrecionalmente asignadas, a consecuencia de negociaciones del presupuesto general de la nación, son claramente transferencias, aunque muchas autoridades departamentales consideran ingresos propios a las transferencias originadas por el cobro de regalías.

4 Musgrave y Musgrave: "Public Finance in Theory and Practice" (1989).

Sectores	Gobierno nacional	Prefecturas	Gobiernos municipales
Política macroeconómica	Todas las responsabilidades		
Políticas de comercio internacional	Todas las responsabilidades		
Asuntos exteriores y comercio internacional	Todas las responsabilidades		
Defensa	Todas las responsabilidades		
Justicia	Todas las responsabilidades		
Seguridad interna y externa	Todas las responsabilidades		Policía de mercados y orden urbano
Inmigración	Todas las responsabilidades		
Correos	Todas las responsabilidades		
Protección del medio ambiente	Política, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Manejo de recursos naturales	Política, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Promoción económica	Política, servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Caminos	Inversiones, operación y mantenimiento de red vial fundamental, asistencia financiera a caminos vecinales	Inversiones, operación y mantenimiento de red vial departamental	Inversiones, operación y mantenimiento de caminos vecinales
Riego	Normas y asistencia financiera	Inversiones en sistemas de riego	Inversiones en sistemas de micro-riego
Electrificación rural	Normas y asistencia financiera	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Educación superior	Todas las responsabilidades		
Educación primaria y secundaria	Normas, políticas, gestión de personal inversiones y asistencia financiera	Tramitación de pagos de planilla	Inversiones, operación y mantenimiento de centros educativos
Patrimonio cultural e histórico	Normas, promoción, operación y mantenimiento patrimonio nacional	Protección, operación y mantenimiento patrimonio departamental	Protección, operación y mantenimiento patrimonio local
Arte y cultura	Normas y promoción de eventos nacionales	Desarrollo de eventos departamentales	Desarrollo de eventos locales
Deportes	Normas y promoción de eventos nacionales	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Salud	Normas, políticas, gestión de personal, inversiones y asistencia financiera	Tratamiento de pagos de planilla	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención en salud
Gestión social: servicios para niños menores de 6 años, ancianos y huérfanos	Normas, políticas, gestión de personal y asistencia financiera	Inversiones, operación y mantenimiento de centros de atención	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención
Agua y saneamiento	Normas, asistencia técnica y financiera	Servicios, inversión, operación y mantenimiento	Servicios, inversiones, operación y mantenimiento
Infraestructura y desarrollo urbano	Normas y asistencia financiera		Inversión, operación y mantenimiento
Iluminación urbana			Inversión, operación y mantenimiento de sistemas
Recolección y tratamiento de residuos	Normas, asistencia técnica y financiera	Asistencia técnica	Inversión, operación y mantenimiento de sistemas
Turismo	Normas y promoción	Promoción	Promoción
Fortalecimiento institucional	Normas, asistencia técnica y financiera.	Asistencia técnica y financiera	

Fuente: Construido por J.A. Terán para DEXIA (2001), ajustado sobre la base de normas vigentes (2003)

En el ámbito salud, educación y gestión social, estamos en presencia de un sistema de provisión con responsabilidades compartidas y alta expectativa de concurrencia.⁵ El gobierno nacional define políticas, gestiona recursos humanos, financia y ejecuta infraestructura; las prefecturas operan pagos de planilla, y las municipalidades financian y ejecutan, operan y mantienen la infraestructura. ¿Quién hace la provisión del servicio?, ¿a quién rinde cuentas el operador del servicio?, ¿existe un grado mínimo de *accountability* al servicio?, ¿qué autoridad y responsabilidad tienen los ministros sobre las condiciones de calidad mínimas deseadas?, ¿los prefectos pueden hacer algo, tienen autoridad?, ¿y los alcaldes pueden garantizar el servicio?

Agua, saneamiento y recolección y tratamiento de residuos sólidos, por su naturaleza, fueron siempre responsabilidad del nivel intermedio, fundamentalmente de las municipalidades. Al margen de que sistemas diversos de operación de estos servicios a través de operadores privados están solucionando problemas de calidad, cobertura y equidad, quedan pendientes la determinación clara del rol prefectural con responsabilidades concretas, dada la presencia de externalidades en el sector, y la delimitación de intervenciones desde el gobierno nacional, que desde la gestión gubernamental anterior desarrolla actividades regresivas al proceso de descentralización y a la naturaleza del sector.

¿Y qué de la infraestructura que apoya la actividad productiva privada? En vialidad y transporte aéreo, lo único claro es el rol del gobierno nacional a consecuencia de la delimitación de la red vial nacional, las funciones que cumple AASANA y la concesión de operaciones al sector privado de los principales aeropuertos del país. Sin embargo, hasta ahora no están resueltos el concepto, la norma y la clasificación de la red vial departamental y municipal y tampoco se ha aclarado competencias en el ámbito del transporte pluvial y lacustre.

En riego⁶ y electrificación, a consecuencia de las precisiones exigidas para la implementación de la política nacional de compensación y la pre-

5 Sobre la base de la denominada “descentralización por factores”.

6 En Bolivia, todas las normas del subsector consideran que la inversión en sistemas de riego corresponde a la inversión pública; sin embargo, en rigor, se trata de un subsidio a la inversión privada, puesto que el patrimonio y su explotación queda en propiedad y responsabilidad de regantes privados.

ocupación de estos sectores por la definición de sus políticas de financiamiento, se ha avanzado mucho en la delimitación de roles en los tres niveles de administración y la posibilidad de intervenciones concurrentes, quedando pendiente su formalización para la aplicación generalizada.

Parece conveniente también incluir en el análisis algunos sectores determinantes como protección del medio ambiente, manejo de recursos naturales, promoción económica,⁷ patrimonio cultural e histórico, turismo y otros. En todos ellos, el gobierno nacional y las prefecturas intervienen desde la generación de políticas hasta la provisión de bienes o servicios públicos. Es incomprensible que a más de ocho años de iniciado el proceso de descentralización, el gobierno nacional a través de sus autoridades sectoriales todavía no hubiese logrado determinar la responsabilidad nacional en materia de servicios, inversión, operación y mantenimiento, frente a la responsabilidad departamental en estos mismos aspectos y en muchos casos frente a la responsabilidad municipal, que es más grave aún.

¿Están definidos con claridad cuáles son eventos culturales y artísticos de competencia nacional?, ¿qué eventos deportivos tienen relevancia nacional, departamental o local?, ¿qué patrimonio cultural corresponde al gobierno nacional, al departamental y a la municipalidad?, ¿qué inversión y servicios para la protección del medio ambiente deben ser afrontados por los ministerios del gobierno nacional, los prefectos o las municipalidades?, ¿los parques nacionales son realmente nacionales o departamentales?, ¿las muy limitadas y contadas intervenciones estatales para promover efectivamente desarrollo económico se deben hacer desde el gobierno nacional?, ¿qué rol juegan las prefecturas y las municipalidades?

Más allá de la determinación por defecto de que corresponde al gobierno nacional la definición de políticas macroeconómicas, políticas de comercio, defensa nacional, justicia y otros, además de la construcción, operación y mantenimiento de la red vial nacional, está planteada la existencia de un espacio indefinido de intervención en los tres niveles de administración a consecuencia de debilidades sectoriales, apuntaladas por

7 Entendida como aquellas acciones e inversiones “blandas” que promueven la actividad privada, corrigiendo fallas de mercado y asociando la inversión pública a la inversión privada.

una falta de apropiación de la participación popular y la descentralización administrativa por parte de sectores nacionales regresivos y desorientados.

En concreto, las áreas de intervención concurrentes, ambiguas y en otros casos no definidas, están provocando duplicación o ausencia de servicios. Aparte de los servicios básicos urbanos, no existe una distinción clara en los servicios de “ámbito amplio” que se supone son asignadas al gobierno nacional y prefecturas y algunas áreas de servicios de “ámbito reducido” que son responsabilidad de municipalidades (FMI, 1998).⁸ La falta de delimitación entre ámbitos de acción, promueve intervenciones conjuntas que básicamente provocan ineficiencia económica.

Resulta indispensable simplificar las funciones y aumentar la transparencia en la división de las responsabilidades. Parece claro que un modelo de provisión de bienes y servicios que se basa en la buena voluntad para compartir y concurrir no es suficiente, más aun cuando la construcción del propio proceso supone asociaciones espontáneas sin considerar que, en realidad, autoridades nacionales, de prefecturas y municipalidades al final toman decisiones basadas y orientadas en incentivos.

La evidencia demuestra que hemos avanzado notablemente en el proceso, que los niveles de infraestructura logrados después de 1994 son importantes,⁹ pero estamos en una etapa del proceso en que es preciso perfeccionarlo orientando los esfuerzos a mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en términos de calidad, continuidad, cobertura y equidad en el acceso. En este contexto, corresponde tomar acciones en la delimitación de roles y responsabilidades y la precisión de la concurrencia. Los resultados favorecerán la adecuada provisión de bienes y servicios en los tres niveles a partir de una mayor responsabilidad de las autoridades en la provisión y operación, transparencia en el uso de los recursos y mayor fortaleza de los sistemas de rendición de cuentas y *accountability*.

8 “Bolivia: Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales, Propuesta para Mejorar el Uso de los Recursos y el Manejo Macroeconómico”, Fondo Monetario Internacional, septiembre de 1998.

9 Véase indicadores NBI con base en el censo 2001.

Relaciones fiscales y financiamiento en las prefecturas

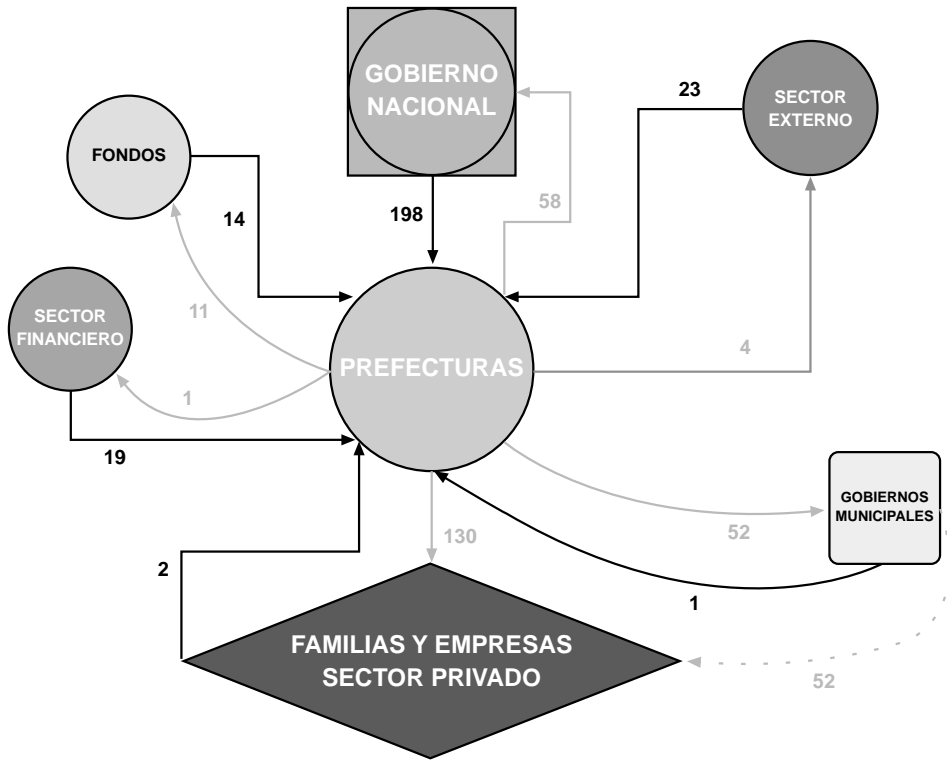
Acudiendo a un modelo esquemático de análisis propuesto por Remy Prud'homme,¹⁰ adaptado para el análisis de las relaciones fiscales y el financiamiento de las prefecturas, se ha construido el gráfico siguiente. Las cifras corresponden a la gestión fiscal 2000, con información actualizada, acudiéndose únicamente a este año a consecuencia de que el periodo 2001 muestra comportamientos atípicos por la existencia de transferencias y gastos extraordinarios del gobierno nacional y las prefecturas. El autor considera que el flujo de recursos observado en la gestión 2000 es representativo de lo que ocurre en las prefecturas desde el inicio del proceso de descentralización administrativa; sin embargo, en los anexos se puede encontrar el detalle de cifras para cada una de las dos gestiones analizadas.

Los flujos de ingreso muestran que las prefecturas son financiadas casi exclusivamente por transferencias del gobierno nacional por regalías, fondo de compensación por regalías, coparticipación del IEDH y TGN para financiamiento de planillas en salud, educación y gestión social. Adicionalmente, las prefecturas operan endeudamiento y logran ingresos propios mínimos originados en la gestión de trámites desconcentrados en el ámbito departamental.

Las transferencias responden aproximadamente a la siguiente estructura de fuentes: un treinta por ciento se origina en la coparticipación del IEHD, cincuenta por ciento en regalías y fondo de compensación por regalías, veinte por ciento en apoyo adicional del TGN. Adicionalmente, las prefecturas recibieron financiamiento reembolsable de los fondos (FNDR), donaciones y créditos de la cooperación internacional, algunos recursos municipales para ejecución de proyectos concurrentes,¹¹ financiamiento del sistema financiero y de proveedores.

10 "Descentralización en Bolivia", R. Prud'homme, H. Huntzinger y S. Guelton, agosto de 2000.

11 En Santa Cruz, algunas municipalidades acuden a la prefectura con recursos financieros para concretar proyectos viales de interés mutuo.



Sumando el flujo de recursos promedio, las prefecturas experimentan un nivel de ingresos del orden de 257 millones¹² de dólares. El margen de maniobra en la administración del presupuesto de ingresos se va achicando de la siguiente manera: i) 27 millones de dólares de transferencias de IEDH más regalías pagan la burocracia departamental; ii) 58 millones de dólares de fuentes IEDH y otras financian los aportes locales para la construcción de infraestructura vial nacional y retornan al gobierno nacional

12 No incluye pagos a las planillas de salud y educación, montos no registrados por UPF para el año 2000, que sin embargo, tal como demuestra el volumen de transferencias totales registradas en las "Series estadísticas de la administración central" publicadas por la Contaduría General del Estado, se consideran transferencias del TGN a las prefecturas. Para fines del análisis, el monto es irrelevante pues no afecta la disponibilidad y margen de maniobra para la asignación departamental.

mediante el pago de impuestos; iii) veinte millones de dólares se destinan a repago al sistema financiero, proveedores y sector externo; y v) once millones de dólares al repago de deuda al FNDR.

En consecuencia, el ingreso disponible neto, con posibilidad de decisión de los prefectos es de 168 millones de dólares. Una revisión a la información de ejecución de la inversión pública del año 2000, registrada en los informes de ejecución reportados por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), además de la constatación de tendencias en el gasto de la inversión prefectural evaluada por KPMG¹³ en octubre de 2000, permite afirmar que las prefecturas ejecutaron 52 millones en competencias municipales, con o sin acuerdo con las autoridades municipales. En consecuencia, la disponibilidad de recursos para financiar proyectos departamentales llega a 116 millones de dólares. Si además verificamos el real destino del gasto prefectural, con los mismos reportes del VIPFE, se verifica que se está registrando en el programa de inversiones un gasto adicional en la burocracia en el orden de al menos cuarenta millones de dólares. Por tanto, la disponibilidad para hacer inversión en desarrollo regional alcanza a 76 millones de dólares, equivalentes a algo más de ocho millones de dólares por prefectura.

Sigamos explorando el esquema de flujos. La sociedad debe sentir un gasto prefectural de 130 millones de dólares directos y 52 millones de dólares en competencias municipales, haciendo un total de 182 millones de dólares. Si descontamos gasto administrativo prefectural, logramos filtrar apenas 115 millones disponibles para inversión; sin embargo, el financiamiento de proveedores que acumulan la deuda flotante prefectural disminuye el volumen de recursos a cien millones de dólares, de los cuales los prefectos asignan apenas un 48 por ciento a la inversión departamental.

Estas cifras explican por qué, desde la desaparición de las corporaciones regionales de desarrollo, sólo “sentimos” inversión municipal. ¿Comprendemos realmente qué está pasando en las prefecturas? J. Aguilar y F. Ruiz, en el estudio de KPMG antes descrito,¹⁴ destacan algunos aspectos

13 “Resumen de estadísticas fiscales de las prefecturas 1997-1999”, trabajado por KPMG para el Ministerio de la Presidencia, con financiamiento del Banco Mundial.

14 *Ibid.*

para entender a las prefecturas, aspectos que comparto y resumo: i) alta dependencia de ingresos nacionales cuyas variables dependen de entornos no controlables; ii) fuerte carga fiscal asumida por pasivos contraídos por las ex corporaciones de desarrollo; iii) ambigüedad de competencias que les permite invertir en competencias municipales y nacionales, evitando concentración de esfuerzos de inversión en proyectos de desarrollo departamental; iv) inexistencia de incentivos para los actores del nivel departamental para actuar “en consonancia con el esquema normativo y los objetivos de la descentralización”, y v) débil capacidad de planificación y gestión presupuestaria.

Síntesis de la situación actual

A la luz del análisis podemos concluir que:

- a) A consecuencia de un escenario complejo de asignación de roles, agravado por la existencia de competencias compartidas y concurrentes no precisadas, el nivel intermedio en Bolivia, operado a través de las prefecturas, tiene roles indefinidos, descuida la inversión y gasto de impacto departamental, participa en ámbitos de competencia claramente nacionales y municipales de manera desordenada, provoca notables ineficiencias económicas en la asignación del gasto público, genera dilución de responsabilidades en los tres niveles y debilita los sistemas de rendición de cuentas y *accountability*.
- b) Los resultados analizados, sobre la base de las relaciones fiscales intergubernamentales para el año 2000, como un periodo fiscal tipo, muestran que las prefecturas disponen de recursos importantes financiados fundamentalmente a través de transferencias del gobierno nacional. Estos recursos, en correspondencia con los roles ambiguos, compartidos y concurrentes con el nivel municipal y nacional, una vez que son asignados en el contexto de esas competencias, dejan saldos de dimensiones menores para afrontar competencias del nivel meso que, a partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654, ha experimentado niveles de inversión y gasto muy inferiores a los socialmente deseables.

Propuesta en un contexto de eficiencia en la provisión de servicios

Algunos principios que guían la propuesta

¿Sobre qué elementos de política se pueden proponer los ajustes? En primer lugar, la tentación de proponer medidas que lleven a la descentralización política del nivel intermedio es enorme; sin embargo, experiencias últimas en el diseño e implantación políticas en este ámbito exigen cautela.

En las condiciones políticas y económicas actuales y en presencia de actores políticos con escaso nivel técnico, más bien de tendencias centralistas y poco compromiso con las reformas descentralizadoras, es importante adecuarse a este entorno, no teorizar y encontrar ajustes razonables que, sin ser medidas parche, apuntalen a un perfeccionamiento del proceso, compatible con visiones de largo plazo que, en mejores condiciones de entorno, puedan transformar más profundamente el proceso.

Por tanto y a pesar de todo, acudo a algunos elementos básicos propuestos por H. Eguino y F. Henry¹⁵ para establecer bases conceptuales de partida y ciertos hitos de control que el proceso debería verificar a lo largo de su perfeccionamiento:

- a) Delimitar responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando responsabilidades compartidas. La separación clara de roles y responsabilidades al menos transparente el uso de los recursos y determina claridad en la responsabilidad por los éxitos o fracasos en la provisión y operación de bienes y servicios públicos.
- b) Los gobiernos y administraciones subnacionales deben contar con recursos y capacidades institucionales suficientes para atender los servicios y deberán ir creciendo en la medida que crece la demanda por los mismos. Es esencial encontrar mecanismos de partida razonables que permitan cubrir el financiamiento de la demanda actual y asegurar la sostenibilidad del servicio, sobre la base de modelos terciarizados

15 *La modernización de las finanzas municipales. Un paso esencial para la consolidación institucional*, Huáscar Eguino y Fabrice Henry (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Federación de Municipios del Istmo Centromericano, Guatemala, 1998.

- de operación del servicio que evitan deterioro, transferencias del gobierno nacional dimensionadas sobre la base de carencias sectoriales e incorporación de costos de mantenimiento y operación de manera indirecta a los costos de ciertos bienes privados que facilitan, por asociación natural, el cobro de tarifas.
- c) Se debe minimizar las transferencias discrecionales, privilegiándose aquellas que generen incentivos para la provisión eficiente de bienes y servicios públicos. En el caso municipal, además es imprescindible contar con bases tributarias que permitan que los recursos propios sean fuente principal de financiamiento; de otra manera, la dependencia de las transferencias del gobierno nacional desincentivará acciones de control para la eficiencia en el gasto, disminuirá el esfuerzo fiscal local y se deteriorará la provisión de servicios.
 - d) Es importante el acceso a mercados de crédito para financiar inversión. Proyectos de inversión de volúmenes importantes y de impacto en mediano y largo plazo requieren ser financiados en el largo plazo, promoviendo equidad intergeneracional para cubrir sus costos. Sin embargo, es importante velar por un endeudamiento prudente, asociado con regulaciones que promuevan disciplina fiscal y minimización del riesgo moral por la garantía siempre presente del Tesoro General de la Nación.

Qué deben hacer las prefecturas

Para conseguir claridad de roles en el confuso escenario analizado, es inevitable ordenar las variables desde una lógica sectorial, procurando salir de ésta sobre la base de la conformación de conglomerados sectoriales que den sentido territorial a la provisión de bienes y servicios desde el nivel intermedio.

En el marco de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1654, con relación a las atribuciones del prefecto, concentro la propuesta en un esfuerzo de precisión de los incisos f), g) y h) del mencionado artículo, entendiendo que el conjunto de incisos que lo completan es indiferente a la presente propuesta.

En consecuencia, distingo tres conglomerados fundamentales que deben ser asignados a la responsabilidad intermedia:

a) Desarrollo económico regional y local:¹⁶

- Provisión de bienes y servicios de vialidad departamental y local: incluyendo vialidad fluvial y lacustre, que incluye inversión, operación y mantenimiento.
- Desarrollo turístico: que incluye infraestructura pública, promoción, regulación y cofinanciamiento de diagnósticos, planes de negocios, apoyo a la conformación de empresas asociadas o fusionadas y cofinanciamiento de inversión fija a través de subsidios.
- Electrificación rural: que incluye inversiones en generación, transmisión, distribución y desarrollo institucional del operador.
- Subsidio a la inversión en sistemas de riego y desarrollo de la organización de regantes. Incluye el cofinanciamiento de preinversión e inversión fija.
- Financiamiento de programas de apoyo a la actividad productiva privada para facilitar acceso a información tecnológica, capturar economías de escala y simplificar trámites gubernamentales.
- Desarrollo de microempresas: para incrementar ingresos y generar empleo en productores de bienes y servicios. Incluye el cofinanciamiento de diagnósticos y planes de negocios, y cofinanciamiento de inversión fija a través de subsidios a microempresas fundamentalmente urbanas.
- Fomento a la articulación de negocios: desarrollo empresarial en micro, pequeñas y medianas empresas, para incrementar ingresos y generar empleos en productores asociados para la producción de bienes y servicios. Incluye el cofinanciamiento de diagnósticos, planes de negocios, apoyo en la conformación de empresas asociadas o fusionadas y cofinanciamiento de inversión fija a través de subsidios.

16 De aquí en más se notará la insistente incorporación de la palabra subsidio, excluida en el país a consecuencia de las reformas de primera generación implantadas desde 1985. Para demostrar que en Bolivia está permitido el otorgamiento de subsidios al sector privado, acudo a la Constitución Política del Estado, en su artículo 144, que en el segundo párrafo indica: “La iniciativa privada recibirá estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional”.

- Incubadoras de empresas: para generar capacidad productiva con criterio empresarial, en un periodo de maduración de tres a cinco años; debe responder a criterios sectoriales (cadenas productivas).
 - Tecnología aplicada: investigación aplicada para el apoyo al desarrollo de nuevos productos o incorporación de nuevos procesos productivos, tanto en bienes como en servicios. Se cofinanciarían investigaciones de producto, desarrollo y adaptación de tecnologías y acceso a mercados. Se orienta totalmente al desarrollo de cadenas productivas.
 - Desarrollo productivo regional y de sectores emergentes: que incluye el cofinanciamiento de proyectos de promoción y atracción de inversiones a regiones, desarrollo productivo sectorial, incentivos a la inversión privada en zonas especiales, desarrollo integral de territorios y atracción de inversiones tecnológicas.
 - Acceso al sistema financiero: colocación de recursos para créditos de largo plazo en entidades de segundo piso, subsidios a los costos de transacción y seguro y conformación de fondos de garantía para la micro, pequeña y mediana empresa. Se focalizan esfuerzos en micro, pequeñas y medianas empresas.
- b) Desarrollo social:
- Universalización de servicios en salud y educación: incluye la gestión de servicios en salud y educación por delegación de municipios con población inferior a cincuenta mil habitantes, que implica la provisión de infraestructura, operación y mantenimiento del servicio sobre la base de cofinanciamientos mayoritariamente municipales y la gestión de recursos humanos departamentales en los dos sectores, con financiamiento del gobierno nacional.
 - Gestión social: incluye el desarrollo de infraestructura, operación y mantenimiento de centros de atención a niños menores de seis años, niños de la calle y gente de la tercera edad, sobre la base de cofinanciamientos entre el gobierno nacional y las municipalidades.
- c) Desarrollo sostenible y medio ambiente:
- Financiamiento de programas de protección ambiental: incluye el cofinanciamiento con municipalidades para el desarrollo de infraes-

estructura para sistemas de protección ambiental en regiones que superan en extensión territorial la jurisdicción municipal, la implantación de sistemas de regulación desconcentrados, la facilitación y acceso a información de tecnología limpia y simplificación de trámites gubernamentales.

- Sobre la base del cofinanciamiento del gobierno nacional, desarrollo de inversiones, operación y mantenimiento de parques nacionales, áreas protegidas y zonas de amortiguación.
- Prevención de desastres y gestión de riesgos: incluye la ejecución cofinanciada de programas de prevención y reposición de activos a consecuencia de inundaciones, incendios, granizadas y otros fenómenos naturales no controlables.
- Tratamiento de residuos: incluye cofinanciamiento con municipalidades para el desarrollo de infraestructura y el desarrollo institucional de operadores de sistemas de tratamiento de residuos líquidos y sólidos que generan deterioro del medio ambiente en regiones que superan en extensión territorial la jurisdicción municipal.

d) Desarrollo institucional municipal:

- El desarrollo de mercados de servicios para el incremento de capacidades institucionales municipales a través del cofinanciamiento de servicios con municipalidades y gobierno nacional; en las áreas de gestión administrativa y financiera, gestión de proyectos de inversión, control social y sistemas de rendición de cuentas.
- Gestión de información municipal: desarrollo de programas de registro y difusión de información de la gestión municipal.
- Cofinanciamiento nacional y municipal: desarrollo de programas para el financiamiento de competencias municipales, articulando políticas sectoriales nacionales, políticas de desarrollo regional y demanda municipal.

Consecuencias en el modelo organizacional

El conjunto de roles que resaltan la importancia del nivel meso en el proceso de descentralización, en materia organizacional, requiere circunscribirse a los siguientes elementos estratégicos:

- a) El cumplimiento de roles debe desarrollarse en un nivel desconcentrado departamental. En consecuencia, se trata de lograr la provisión de bienes y servicios en el ámbito de las mancomunidades, las cuales recibirían un apoyo sustancial de las prefecturas en términos de dirección, organización y financiamiento.
- b) La estructura directiva de las mancomunidades debe incorporar representación y poder de decisión de las prefecturas.
- c) Todas las municipalidades con población igual o inferior a cincuenta mil habitantes (295 municipios en total, según el censo 2001) deberían delegar roles en la provisión y producción de bienes y servicios públicos de su competencia a las mancomunidades, conformadas según la estructura de organización y financiamiento que aquí se propone.
- d) La provisión de bienes y servicios públicos a través de las mancomunidades debe ser terciarizada, pues se desarrollaría con participación de operadores privados, que gerenciarían la mancomunidad. En muchos casos, para la provisión de servicios de salud, energía, agua y otros similares, dichos gerenciamientos acudirían a operadores especializados en la producción de los bienes y servicios, en el marco de las normativas sectoriales vigentes.
- e) Las mancomunidades están conformadas con objetivos diversos, muchas de ellas con especialidades en provisión de servicios sectoriales, en la búsqueda de economías de escala. La incursión prefectural en todos sus ámbitos debe rescatar los objetivos originales que precipitaron su conformación, particularmente en el caso de la provisión de servicios sectoriales, e incorporar otros, si fuera costo eficiente el hacerlo.
- f) El cumplimiento de los roles prefecturales propuestos a través de la estructura organizacional de las mancomunidades requiere que éstas estén sujetas a un sistema de cofinanciamiento prefectural-municipal, siendo el nivel mancomunado el punto de encuentro para hacer efectiva la concurrencia.
- g) Los casos especiales de provisión o producción de bienes y servicios públicos en el contexto de competencias propuestas para el nivel prefectural que superen el ámbito territorial de las mancomunidades requerirán terciarizaciones especiales sobre la base de la conformación de consorcios mancomunitarios temporales, con direcciones *ad hoc*.

- h) Los gobiernos municipales con población superior a los cincuenta mil habitantes, de manera voluntaria, podrán delegar roles en salud, educación, servicios sociales y otros a estructuras mancomunitarias metropolitanas o de otro orden, financiando el funcionamiento de éstas y con participación plena de la prefectura correspondiente.

Es este contexto, la estructura organizacional de la prefectura debería contar únicamente con las siguientes unidades estratégicas:

- a) Planificación, programación de operaciones y gestión presupuestaria, encargada de la planificación departamental y microrregional (mancomunidades), la programación de operaciones, el monitoreo y control de ejecución en cada mancomunidad y su consolidación departamental, y la programación y seguimiento a la ejecución del presupuesto.
- b) Gestión de servicios, responsable del desarrollo de procesos de terciarización de servicios a través de las mancomunidades, el monitoreo, control y evaluación a los servicios terciarizados, la representación prefectural en las mancomunidades, la representación prefectural en instancias de relacionamiento e interacción con el sector privado. Su organización debe responder a tres ámbitos de responsabilidad departamental; es decir: desarrollo económico regional y local, desarrollo social y desarrollo sostenible y medio ambiente.
- c) Desarrollo municipal y cofinanciamiento, que asimilaría las funciones y las gerencias departamentales del Fondo Nacional Productivo y Social para operar el cofinanciamiento de recursos desde el gobierno nacional a las municipalidades; operaría el cofinanciamiento entre prefecturas y gobiernos municipales requerido por las mancomunidades, desarrollaría capacidades institucionales municipales asociando el financiamiento al cumplimiento de metas de desarrollo institucional, promovería el mercado de operadores y oferentes de servicios municipales y procesaría información de la gestión municipal.
- d) Administración y finanzas, con roles tradicionales respecto a la gestión administrativa, los sistemas de contabilidad y presupuesto, la tesorería y los sistemas de rendición de cuentas.

Medidas y consecuencias en el sistema de relaciones fiscales prefecturales

En las condiciones de desequilibrio que experimentan algunas variables macroeconómicas, en particular el déficit fiscal, pensar en transferencias adicionales para cumplir los roles es muy ilusorio. Se trata entonces de lograr, de manera imaginativa, nuevos relacionamientos entre los tres niveles de gobierno, sin descontar medidas tendientes a suprimir flujos de recursos prefecturales a competencias nacionales o asignaciones discrecionales a competencias municipales.

Sobre la base de las relaciones fiscales y las cuantías correspondientes a la gestión 2000, se propone las siguientes medidas para hacer viable el cumplimiento de los roles propuestos:

- a) Las prefecturas dejarán de financiar aportes locales para el financiamiento de la red vial nacional. El gobierno nacional deberá financiar dichos aportes con el ahorro previsto por achicamiento de su estructura a consecuencia del proceso de descentralización.¹⁷
- b) El Tesoro General de la Nación asumirá el repago de todas las obligaciones heredadas por las prefecturas a través de operaciones de crédito de las ex corporaciones regionales de desarrollo y otras operaciones de crédito contraídas para financiar aportes locales para la construcción de la red vial nacional.
- c) Las prefecturas deberán contar con un sistema especial de endeudamiento,¹⁸ asociando a estas operaciones, en términos de riesgo y repago, con las municipalidades a través de las mancomunidades. Se debe buscar un diseño inteligente que evite el riesgo moral por garantía estatal y más bien traslade todo el riesgo al acreedor.
- d) Las prefecturas gestionarían los recursos humanos en los sectores de salud, educación y asistencia social, con financiamiento completo del

17 Este achicamiento nunca fue realizado. Al contrario, la estructura del gobierno nacional ha crecido en los últimos ocho años de manera más acelerada que en prefecturas y municipalidades.

18 Es inexacto considerar endeudamiento subnacional al contraído por las prefecturas, puesto que éstas forman parte de la estructura del gobierno nacional.

- TGN, el mismo que será permanentemente adecuado a la demanda de servicios en estos dos sectores.
- e) Las prefecturas recibirán por delegación la gestión de estos servicios, en su función de universalizar servicios sociales básicos, sobre la base de la medición de necesidades y capacidades fiscales en salud, educación y asistencia social, en municipios con población igual o inferior a cincuenta mil habitantes, en coordinación con alcaldes y concejos municipales. Deberán suscribir obligatoriamente con cada gobierno municipal convenios de operación de pago irreversible por el monto de recursos que éste deba asignar para la infraestructura, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de los servicios.
 - f) Los recursos sectoriales financiados por la cooperación internacional a través del FPS seguirían siendo operados de manera desconcentrada en el ámbito departamental; sin embargo, una unidad especializada de la prefectura sería la responsable de las operaciones de cofinanciamiento, generando una bolsa de recursos a nivel departamental, incluidos recursos prefecturales y municipales, para ecualizar¹⁹ su asignación en función a un paquete de incentivos bien diseñado, que promueva desarrollo de capacidades, esfuerzo fiscal y alineamiento en políticas sectoriales por parte de municipalidades y mancomunidades. Esto tiene consecuencias en la actual estructura nacional del FPS, que en estas condiciones debería adoptar únicamente roles de captación de recursos, monitoreo, rendición de cuentas al financiador y evaluación de impacto.

En estas condiciones, el punto de partida para el cumplimiento de roles son los cien millones de dólares disponibles para competencias departamentales, de los cuales 52 millones dejarían de financiar arbitrariamente competencias municipales.

A éstos se sumarían 48 millones de dólares provenientes de la suspensión del financiamiento de aportes locales para la construcción de obras viales nacionales,²⁰ unos veinte millones de dólares antes destinados al

19 Me adhiero a la propuesta de F. X. Barrios S. sobre la necesidad de aplicar sistemas de ecualización a las transferencias intergubernamentales.

20 Se estima en diez millones de dólares el pago de impuestos prefecturales.

repago de deudas contraídas por las ex corporaciones de desarrollo y repago de créditos para cubrir aportes locales en la construcción de carreteras nacionales, y un ahorro de al menos diez millones de dólares por achicamiento de la burocracia departamental como consecuencia de la operación terciarizada a través de las mancomunidades.

Si a esto sumamos unos veinte millones de dólares adicionales captados por el FPS para financiar mancomunidades y unos 75 millones²¹ de dólares provenientes de las municipalidades con población inferior a cincuenta mil habitantes para cumplir con la universalización de servicios sociales, el total disponible por la prefectura para afrontar estos nuevos roles alcanzaría a cerca de 273 millones/año de dólares, sin contar endeudamientos y financiamiento de planillas en los sectores sociales, lo que en promedio representa más de treinta millones de dólares por prefectura.

Consecuencias en el gobierno nacional

En las condiciones esperadas, al margen de las competencias claramente nacionales ya establecidas, el gobierno nacional deberá limitarse únicamente a roles normativos y de definición de políticas en los sectores de protección de medio ambiente, manejo de recursos naturales, promoción económica, riego, electrificación rural, educación básica y secundaria, salud, gestión social, agua y saneamiento, infraestructura urbana, turismo, fortalecimiento institucional y otros que en materia de provisión y producción corresponden al nivel subnacional.

El gobierno nacional tendría responsabilidad absoluta en la inversión, operación y mantenimiento de la infraestructura vial nacional y en la infraestructura aeroportuaria en zonas no concesibles. El financiamiento de nuevas inversiones deberá ser operado a través de recursos gestionados con la cooperación internacional, efectiva aplicación de la Ley de Concesiones, ahorros originados en el achicamiento del gobierno nacional a consecuencia de los roles normativos que le tocaría desempeñar, además de la implantación del SIGMA, que debe reducir la burocracia central en las unidades adminis-

21 Se estima que los 295 municipios recibirán 153 millones de dólares en el 2003 por transferencias HIPC y de coparticipación, de los cuales se esperaba un financiamiento "hacia arriba" de al menos el cincuenta por ciento de este dinero."

trativas y en particular en el Ministerio de Hacienda. La operación y mantenimiento deben estar asegurados con los peajes y cobros por servicios.

El gobierno nacional tendría responsabilidad en la resolución de temas de tierra y territorio, derechos de propiedad, saneamiento y otros, pudiendo operar de manera desconcentrada bajo la dirección de las prefecturas y con el financiamiento nacional correspondiente.

El Directorio Único de Fondos deberá transformarse en una instancia de captación de recursos de la cooperación internacional, convirtiéndose en plataforma de gestión y coordinación de políticas de financiamiento sectorial subnacional. El FPS, en este escenario, se reduce a un equipo mínimo de operadores especializados en la gestión de recursos de cooperación internacional, que asignan en cada gestión fiscal, con aplicación de metodologías coherentes y transparentes, recursos a las prefecturas para que éstas conformen “bolsas departamentales” y eculicen la asignación según criterios de eficiencia en la gestión municipal.²²

En materia de endeudamiento, es imprescindible que el gobierno nacional asuma un rol regulador y supere su actual condición de avalista. El diseño de una política de endeudamiento subnacional sólida y la transformación profunda del FNDR serían los caminos para lograr tal objetivo.

Consecuencias en las municipalidades

Las municipalidades con población inferior a cincuenta mil habitantes deberían, de manera obligatoria, delegar a las mancomunidades la provisión y producción de servicios en salud, educación, agua y saneamiento, inversión, operación y mantenimiento de proyectos de promoción económica, caminos vecinales y otros de infraestructura de apoyo a la producción.

Para el efecto, el gobierno nacional, en coordinación con las prefecturas, deberá definir parámetros para el financiamiento de inversiones, operación y mantenimiento, para que mediante transferencias municipales y prefecturales se logre financiar los bienes y servicios públicos en condiciones de eficiencia económica.

22 Se trata de un avance en el perfeccionamiento de la política nacional de compensación.

Las municipalidades con población superior a cincuenta mil habitantes tendrán plena responsabilidad en la provisión y producción de bienes y servicios que establece el marco legal, sin perjuicio de que, sobre la base de la conformación de mancomunidades metropolitanas u otras, por voluntad propia deleguen roles a las mismas en las condiciones de financiamiento y organización planteadas.

En este contexto, con el objeto de universalizar servicios básicos mínimos, aprovechar economías de escala, minimizar externalidades y generar capacidades institucionales, se esperaría que la provisión y producción de bienes y servicios públicos locales por parte de las municipalidades se focalice en el desarrollo de infraestructura urbana, en la protección, operación y mantenimiento del patrimonio cultural e histórico y en el desarrollo de actividades de arte y cultura.

Repercusiones de la rendición de cuentas y el *accountability*

Órganos de fiscalización

Los consejos departamentales tomarán fuerza y representación en su rol de decisión y fiscalización, en la medida que discutirán la asignación de recursos departamentales en función a parámetros y aportes municipales que los propios consejeros deberán gestionar con los municipios que representan.

El sistema de “pesos y contrapesos” empieza a funcionar con sentido en la medida que el consejo departamental se constituye en el punto de encuentro y decisión del flujo de recursos desde arriba (gobierno nacional), desde abajo (municipalidades) y desde el medio (recursos departamentales). El sistema funciona cuando en este punto de encuentro se decide la asignación y se monitorea y se evalúa los resultados. En estas condiciones, los incentivos son lo suficientemente fuertes para lograr que los mejores actores representen a los municipios y el perfil del prefecto supere la simple condición de militante político.

Lo propio sucede con los directorios de las mancomunidades. Su conformación debe ser revisada con cuidado, incorporando la representación prefectural de manera agresiva. Estos directorios serán espacios de discu-

sión y decisión sobre prioridades y asignación, a ser acordadas finalmente en los consejos departamentales. De la misma forma, éste es el espacio de decisión sobre los gerenciadorees que deben encargarse de la provisión y producción de bienes y servicios y del monitoreo a sus actividades.

En relación al DUF, su conformación debe ser adecuada al esquema propuesto, de la manera más simple posible. El Ministerio de la Presidencia delegaría su participación a un prefecto, representante de todos los prefectos; por su parte, los alcaldes, una vez estructuradas las mancomunidades, tendrán mucha más facilidad para elegir sus representantes, esperándose que los mismos “suban” al DUF. Ésta es una lógica regionalizada y supramunicipal para su incorporación en las políticas de financiamiento sectorial nacional.

Órganos de control social

En el contexto establecido para la conformación de mecanismos de control social, promovidos y apoyados por la Iglesia católica, el escenario propuesto exigirá adaptaciones que, dado el avance hasta ahora logrado por estos mecanismos, facilitarán sus labores debido a los referentes construidos en el consejo departamental y los directorios de mancomunidades.

La propuesta no tiene por qué alterar los roles de los comités de vigilancia, su organización y su financiamiento. El esquema participativo y las actividades de los vigilantes que determina la Ley de Participación Popular seguirán siendo importantes, en la medida en que las municipalidades tienen roles de provisión y operación y la representación de los alcaldes en los directorios de las mancomunidades hace efectiva la demanda local en la decisión de asignación y la evaluación de resultados.

Lo mismo que en el caso del DUF, en el caso de los comités departamentales de aprobación de proyectos (CDAPs), la representación municipal tendrá cada vez más tendencia a la representación mancomunitaria. De hecho, la prefectura, al asimilar la gerencia departamental del FPS, tendrá una importante representación en el momento de decidir la asignación de recursos de financiamiento para su posterior incorporación en los planes operativos mancomunados y su consolidación en el plan operativo y presupuesto de la prefectura y de los gobiernos municipales.

Anexos

Relaciones fiscales en las prefecturas Año 2000 En US\$

Fuentes y destinos	Ingreso		Gastos	
	Transferencias y recursos propios	Financiamiento	Inversión y funcionamiento	Aplicaciones financieras
Gobierno central	176.058.777	21.557.350	38.108.466	20.197.913
Fondos	838.613	13.240.328	4.623.683	7.814.945
Gobiernos municipales	1.484.702		52.115.743	
Empresas públicas municipales	62.991	305.716		
Sector financiero	45.606	18.658.636	144.269	545.542
Sector privado	1.605.487	127.957	133.404.397	16.295.340
Sector externo	18.969.173	3.908.333	883.831	2.729.541
Sumas parciales	199.065.349	57.798.320	209.280.389	47.583.281
Total		256.863.669		256.863.670

Fuente: "Relaciones fiscales intergubernamentales y deuda pública subnacional", Ministerio de Desarrollo Municipal, T. Rodríguez
Reportes unidad de programación fiscal - Ministerio de Hacienda
Reportes de ejecución de inversión pública - Ministerio de Hacienda
Estadísticas fiscales de las prefecturas 1997 - 1999, BM y Min. Presidencia - KPMG

Relaciones fiscales en las prefecturas Año 2000 En % de distribución

Fuentes	Ingreso			Gastos		
	Transferencias y recursos propios	Financiamiento	Total	Inversión y funcionamiento	Aplicaciones financieras	Total
Gobierno central	69%	8%	77%	15%	8%	23%
Fondos	0%	5%	5%	2%	3%	5%
Gobiernos municipales	1%	0%	1%	20%	0%	20%
Empresas públicas municipales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sector financiero	0%	7%	7%	0%	0%	0%
Sector privado	1%	0%	1%	44%	6%	50%
Sector externo	7%	2%	9%	0%	1%	1%
Total	77%	23%	100%	81%	19%	100%

Fuente: Construido sobre la base de: "Relaciones fiscales intergubernamentales y deuda pública subnacional", Ministerio de Desarrollo Municipal, T. Rodríguez, 2003
Reportes unidad de programación fiscal - Ministerio de Hacienda
Reportes de ejecución de inversión pública - Ministerio de Hacienda
Estadísticas fiscales de las prefecturas 1997 - 1999, BM y Min. Presidencia - KPMG

Relaciones fiscales en las prefecturas
Año 2001
En US\$

Fuentes y destinos	Ingreso		Gastos	
	Transferencias y recursos propios	Financiamiento	Inversión y funcionamiento	Aplicaciones financieras
Gobierno central	253.869.109	82.143.187	99.890.631	84.714.980
Fondos	471.990	10.884.485	3.628.515	5.390.166
Gobiernos municipales	1.078.765		54.701.381	
Empresas públicas municipales		898.952	91.185	
Sector financiero	1.207		79.544	17.644.330
Sector privado	1.831.875	10.546.184	142.806.256	254.287
Sector externo	40.180.484	10.706.438	1.203.355	2.577.157
Sumas parciales	297.433.430	115.179.246	302.400.867	110.580.920
Total		412.612.676		412.981.787

Fuente: "Relaciones fiscales intergubernamentales y deuda pública subnacional", Ministerio de Desarrollo Municipal, T. Rodríguez
Reportes unidad de programación fiscal - Ministerio de Hacienda
Reportes de ejecución de inversión pública - Ministerio de Hacienda
Estadísticas fiscales de las prefecturas 1997 - 1999, BM y Min. Presidencia - KPMG

Relaciones fiscales en las prefecturas
Año 2001
En % de distribución

Fuentes	Ingreso			Gastos		
	Transferencias y recursos propios	Financiamiento	Total	Inversión y funcionamiento	Aplicaciones financieras	Total
Gobierno central	62%	20%	81%	24%	21%	45%
Fondos	0%	3%	3%	1%	1%	3%
Gobiernos municipales	0%	0%	0%	13%	0%	13%
Empresas públicas municipales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sector financiero	0%	0%	0%	0%	4%	4%
Sector privado	0%	3%	3%	35%	0%	35%
Sector externo	10%	3%	13%	0%	1%	1%
Total	72%	28%	100%	73%	27%	100%

Fuente: Construido sobre la base de: "Relaciones fiscales intergubernamentales y deuda pública subnacional", Ministerio de Desarrollo Municipal, T. Rodríguez, 2003
Reportes unidad de programación fiscal - Ministerio de Hacienda
Reportes de ejecución de inversión pública - Ministerio de Hacienda
Estadísticas fiscales de las prefecturas 1997 - 1999, BM y Min. Presidencia - KPMG

+

Anexos

+



Consideraciones previas sobre el debate de la descentralización en el nivel intermedio de gobierno

*Roberto Barbery Anaya**

Alcance universal del debate

Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, es improbable que nos pregunten nuestro lugar de procedencia o la raza a la que pertenecemos, porque buenos y malos hay en todas partes. La virtud y el defecto no son categorías regionales, son categorías morales. Tampoco son referencias nacionales, son referencias universales. En ese contexto, es necesario abordar un debate que nos concierne a todos, con un espíritu que no se deje impresionar demasiado por el azar necesario y fortuito de haber nacido en alguna parte o de parecernos a alguna de las especies humanas del mestizaje.

Con el mismo espíritu, cabe distinguir que términos como “autonomía”, “descentralización”, “desconcentración” o “federalismo” tienen una vocación universal, porque buscan generar mejores niveles de aceptación, eficiencia y proximidad en la administración de los intereses colectivos, aspiraciones que están más allá de cualquier bando regional o providencialismo racial. En ese contexto, es necesario “ciudadanizar” el debate

* Abogado. Concejal del gobierno municipal de Santa Cruz. Ex subsecretario de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Participación Popular.

—aunque el intento pueda sonar para algunos “occidentalizado”—, asumiendo que se debe partir de alguna referencia y reconociendo que precisamente en ésta se basa nuestra organización política. Se trata de devolverle su naturaleza universal al tema, partiendo filosóficamente del ciudadano, más allá de cualquier particularismo regional o racial. Por otra parte, una ventaja adicional de asumir el debate desde esta perspectiva es que de paso —y no sin antes pedir disculpas al mundo de la sociología por esta observación tan *light*— cumplimos con la filosofía y la letra de la Constitución Política del Estado, aspecto que no tendría que ser despreciable en el caso de que se comparta la necesidad de forjar una cultura institucional.

Contexto

Hay que evitar la tentación de descontextualizar el tema. Prurito frecuente, ya sea por desconocimiento supino o por mezquindad deliberada. El debate sobre la descentralización en el nivel intermedio de gobierno no puede partir escindido del proceso que ha generado la Ley de Participación Popular. En un escenario que ha multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, pasando de 24 a 315 municipios, con autoridades municipales, dirigentes vecinales y organizaciones de base, que ahora interactúan en la administración del cuarenta por ciento de la inversión pública —antes la inversión municipal representaba sólo el tres por ciento de la inversión pública—, el rol del nivel intermedio de gobierno puede ser fundamental como articulador de políticas e inversiones que tengan mayor impacto y que puedan impulsar una visión integral de desarrollo, en la perspectiva de darle coherencia a la gestión del aparato estatal en su conjunto. Al final de cuentas, al ciudadano le interesa que la institucionalidad pública responda con eficiencia a sus demandas, más allá de que la autoridad se llame presidente, prefecto o alcalde.

En ese marco, hay que reconocer una realidad: hemos pasado del idioma único del gobierno central a la torre de Babel de los 315 municipios. Y aunque se trata de una situación previsible dentro de la primera etapa del proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular —un fenómeno relacionado con la cultura de feudo que existe en el país—, en una segunda etapa le corresponde al nivel intermedio de gobierno ate-

nuar esta tendencia centrífuga de la gestión pública promoviendo acciones concurrentes con los municipios, sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía municipal.

Gobernabilidad democrática

Ya es tiempo de redimir a la “governabilidad” de la versión pedestre y cínica de los partidos políticos, que la reducen a los pactos sucesivos que se dan entre ellos para administrar con relativa comodidad el poder. El proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular ha logrado por primera vez en el país instituir una política pública dirigida a establecer una relación de equilibrio entre los tres elementos clásicos de la teoría del Estado: población, territorio y poder. Se trata de un requisito fundamental para promover un proceso de gobernabilidad democrática, entendido como la combinación de estos tres elementos básicos con el objetivo de garantizar un ejercicio del poder que sea eficaz sin ser traumático. Es decir, que tenga legalidad y legitimidad.

En ese contexto, la legalidad y la legitimidad se replantean como conceptos funcionales a la gobernabilidad democrática. Así, la legalidad supone la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos y deberes por parte del ciudadano en todo el territorio del país. Es decir, los tres elementos –población, territorio y poder– en una relación vinculante. Por ello, la descentralización del poder, orientada a que la institucionalidad alcance a toda la población y al territorio es un requisito fundamental para impulsar un proceso de gobernabilidad democrática. A su vez, la legitimidad se replantea desde una perspectiva cotidiana que no se reduce simplemente a participar cada cinco años de los torneos electorales. Así, se entiende por legitimidad la generación de espacios consensuales en los que se exprese la aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Para ello, se hace necesario promover escenarios de participación social que permitan a los actores sociales interactuar con las autoridades en la definición y gestión de las políticas públicas en todo el territorio del país.

La legalidad y la legitimidad, en los términos que aquí se han redefinido, han sido potenciadas significativamente con la Ley de Participa-

ción Popular a través del diseño e implementación de mecanismos de descentralización municipal y de participación de la sociedad civil.

En ese marco, la definición de una instancia que promueva la vinculación de ese nuevo escenario municipal con el resto de la planificación gubernamental es un requisito fundamental de la gobernabilidad democrática. Se trata de entender que el nivel intermedio de gobierno debe ser un escenario que genere una lógica de frenos y contrapesos de poder, buscando que exista un mínimo de articulación política, económica y administrativa entre los diferentes niveles de la gestión pública.

El voto no es todo

Nuestro complejo de culpa con la democracia nos lleva frecuentemente a reducir sus conceptos a una grosera caricatura. Eso pasa con la libertad de expresión, las elecciones internas de los partidos políticos y las autonomías –sobre todo con esa lindura que se conoce como “autonomía universitaria”–. Lo propio ocurre con el voto como mecanismo de legitimación democrática. La caricatura consiste en defender como legítimo sólo lo que proviene directamente del voto popular y directo.

Si las cosas fueran tan simples, no serían tan impopulares las autoridades elegidas por voto popular y directo. El sistema democrático se basa en el voto, pero es mucho más que eso. Requiere una aplicación eficiente de las políticas y recursos de manera que respondan a las expectativas ciudadanas, lo cual no pasa necesariamente por la elección indiscriminada de las autoridades principales de los diferentes niveles territoriales de la gestión pública. Para entenderlo, hay que estar dispuesto a derrumbar mitos, ciertamente. Pero es un ejercicio muy necesario cuando reconocemos que es un simplismo –muy popular, obviamente– el que relaciona inconscientemente la eficiencia con el voto.

La reflexión es oportuna para analizar la configuración del nivel intermedio de gobierno. ¿Habrá un mejor desempeño de la gestión pública en su conjunto con la elección del prefecto o los consejeros departamentales? ¿Nuestra crisis de legitimidad política obedece a la falta de espacios para el ejercicio del voto popular y directo? He ahí algunas de las interrogantes previas que se deberían analizar...

“El Proyecto de Ley de Descentralización de 1993”

Entre las manifestaciones más entusiastas de nuestra cultura está repetir con solemnidad lo que nos suena extraño y desconocido. Eso ocurre con el “Proyecto de Ley de Descentralización de 1993” que fue aprobado en 1993 en la Cámara de Senadores antes de ser archivado. Con cierta frecuencia, sale el tema en algunos círculos descontextualizados que no entienden que la realidad de 1993 no tiene nada que ver con la realidad que ha generado la Ley de Participación Popular el año 2003: que el nivel intermedio de gobierno ahora tiene desafíos distintos a los de una época en que el tema de la descentralización era sólo un discurso que no trascendía el centralismo de las élites capitalinas.

Pero, además, aunque resulte casi ocioso advertirlo, el prestigio que tendría en algunos círculos muy particulares el proyecto en cuestión se debe, precisamente, a su fracaso, en otra manifestación desbordante de una cultura muy nuestra, aficionada a rendir culto incondicional a las frustraciones.

¿Y el nivel nacional?

Es curioso que se haya aceptado sin mayor crítica la evaluación negativa que se hace del funcionamiento de las prefecturas en la actualidad, descuidando la falta de vocación estratégica del gobierno nacional para cumplir con su naturaleza. Más allá de los gobiernos de turno, las diferentes autoridades nacionales no han asumido el rol de diseñar y ejecutar una administración integral de las políticas y recursos públicos. Las relaciones con el nivel intermedio están limitadas a un ejercicio tradicional de conservación del poder, caracterizado por la preservación del orden público y la ocupación de espacios institucionales por los militantes de los diferentes partidos políticos. No se ha entendido el proceso de descentralización iniciado en 1994 como una oportunidad para relacionar los diferentes espacios de la gestión territorial del Estado.

Cultura política

Para que el debate sobre la descentralización no sea distractivo hay que relacionarlo con la reforma de la cultura política, evitando que se re-

duzca simplemente a un círculo vicioso de permanentes cambios normativos. Mientras se mantenga la lógica transaccional, prebendal y clientelista del cuoteo político-partidario, ninguna reforma en el ámbito de la gestión gubernamental mejorará sustancialmente las cosas. Cualquier diseño futuro del proceso de descentralización en el nivel intermedio –igual que en el caso del diseño actual– no puede prescindir de esta variable. Se ha avanzado muy poco en la generación de una cultura en la que prevalezca la institucionalidad por encima de los apetitos coyunturales de los partidos políticos. Ésa es la contradicción fundamental. La contradicción entre una normativa que busca profundizar la democracia y la eficiencia, por una parte, y la creciente agudización de una cultura basada en el sectarismo y la prebenda, por otra parte. Es decir, la contradicción entre una normativa moderna y una cultura premoderna.

Descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica

*Mario Galindo Soza**

Efectos del proceso de participación popular en las prefecturas de departamento

La Ley de Participación Popular, o Ley 1551 de 20 de abril de 1994, tiene cuatro objetivos fundamentales: reconocer a las organizaciones territoriales de base de acuerdo a sus usos y costumbres (juntas vecinales en ciudades, y pueblos indígenas, comunidades campesinas o sindicatos agrarios en el área rural); transferir competencias a los gobiernos municipales; incrementar de diez a veinte por ciento la coparticipación tributaria a favor de ellos, distribuidos por habitante, y establecer el territorio de la sección de provincia como el correspondiente al de cada gobierno municipal.

En ese contexto, las prefecturas recibieron efectos en la siguiente dimensión:

- Las corporaciones de desarrollo que nacieron en 1975 desaparecen y transfieren sus competencias y recursos físicos, financieros y humanos a las prefecturas de departamento.

* Economista. Viceministro de Planificación.

- Se incrementan los recursos económicos de las prefecturas con la creación del Fondo de Compensación Departamental, que se distribuye a los departamentos que están por debajo del promedio departamental per cápita de regalías, hasta que alcancen al menos dicho promedio.
- El diez por ciento de coparticipación tributaria que recibían las corporaciones de desarrollo se transfiere a favor de los gobiernos municipales, distribuidos per cápita.
- Las prefecturas son las responsables de extender la personalidad jurídica a las organizaciones territoriales de base.
- Las prefecturas son también responsables de crear direcciones de fortalecimiento municipal, para apoyar el desarrollo institucional y administrativo de los gobiernos municipales más pequeños y débiles institucional y financieramente.

A partir de estos nuevos roles, las prefecturas asumen nuevas competencias, que son determinadas en la Ley de Descentralización Administrativa de 1995.

Posteriormente, en 1997, el gobierno de Hugo Banzer aprueba un Decreto Supremo de Prefecturas, donde crea los servicios departamentales para los sectores de salud, educación, agropecuaria, fortalecimiento municipal, saneamiento básico y desarrollo económico.

La Ley del Diálogo de 2002 y anteriormente el Decreto Supremo de la Política de Compensación establecen que las prefecturas se someten, al igual que los gobiernos municipales, a este sistema, que consiste en establecer por población y margen de endeudamiento institucional por prefectura o gobierno municipal, de acuerdo a sus ingresos fiscales, los márgenes de captación de recursos de los fondos Productivo Social (que capta recursos de donación) y de Desarrollo Regional (que capta recursos de crédito externo), evitando gestiones particulares de cada prefectura, para un ordenamiento de las asignaciones y mayor equidad y control del endeudamiento subnacional.

Los principales problemas en este contexto han sido los siguientes:

- La Ley de Descentralización Administrativa establece una descentralización/desconcentración de competencias en favor de las prefecturas. Esta indefinición provoca que los consejos departamentales sean

elegidos a dedo por los concejales municipales, de acuerdo a correlaciones de fuerzas de los partidos políticos, sin ninguna representatividad en el ámbito subregional. Además, las competencias del consejo departamental se limitan a sugerir al prefecto, a aconsejarle, sin que sus decisiones sean vinculantes, lo que le da a éste un margen de discrecionalidad muy grande.

- Las prefecturas han ejecutado inversiones de manera sistemática en los municipios donde el alcalde es del mismo partido político que el prefecto, lo que ha llevado a una total distorsión de la política de cofinanciamiento. Además, muchos prefectos han ejecutado proyectos en competencias municipales, y lo que es peor, con recursos del FIS (hoy FPS) y del FNDR que perfectamente podían ser adjudicados a los gobiernos municipales. El Decreto Supremo de Política de Compensación ha intentado resolver y normar esta problemática.
- Existe la percepción en el ámbito de los gobiernos municipales de que las prefecturas violan la autonomía municipal a través de los programas de fortalecimiento municipal. Además, existe un temor, algunas veces comprobado por cierto, de que se manipula el reconocimiento de las OTBs en favor de las que son dirigidas por militantes o simpatizantes de los partidos políticos oficialistas.

A partir de estas evaluaciones, se puede concluir que el principal problema de la participación popular y de los gobiernos municipales son las prefecturas y el principal freno a la descentralización es este nivel de gobierno.

El concepto de descentralización fiscal financiera y federalismo fiscal

La descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa que implica la transferencia (no la desconcentración) de competencias y *recursos* de un nivel de gobierno central a niveles subnacionales o territoriales menores.

Por tanto, la descentralización fiscal financiera no es otra cosa que la transferencia de la administración y destino de los recursos fiscales y fi-

nancieros involucrados en un proceso de descentralización administrativa, con el fin de que las administraciones subnacionales o territoriales dispongan de los recursos económicos suficientes y oportunos para el desempeño de las competencias que les han sido transferidas.¹

El teorema de Oates ratifica lo señalado cuando plantea que para un bien público “–cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto–Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”. Este teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades –dentro de un país– son heterogéneas y de que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto, si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos.

A partir de ello, se plantean dos modelos:

- El agente principal (*principal agent model*), donde el gobierno central es el agente principal y tiene las principales decisiones y acciones sobre los gastos y competencias de los niveles subnacionales. Este modelo se basa en transferencias intergubernamentales, que es el mecanismo básico que se usa en Bolivia.
- El escogimiento fiscal (*local fiscal choice model*), donde son los gobiernos locales los que toman las decisiones de ingresos y gastos y en competencias, de manera predominante. Hacia ello iba la participación popular y no llegó.

Ahora bien, el federalismo fiscal, a diferencia de la descentralización fiscal financiera, responde a un esquema federal de gobierno y establece que son los gobiernos subnacionales y/o territoriales los que definen su

1 CEPAL-GTZ: *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal, N° 44, p. 8 y ss.

normativa, administran y deciden sobre los ingresos y gastos fiscales y también en materia monetaria, bajo –solamente– supervisión del Banco Central correspondiente. Es el caso de Argentina, donde provincias como Jujuy y Salta tienen emisión de dinero regional; y la modalidad de Brasil, que cuenta con bancos de desarrollo regional que financian la inversión pública regional con un manejo diferenciado por estado del crédito fiscal.

Ninguno de los modelos mencionados funciona en pureza. Siempre se combinan; pero, en Bolivia, la descentralización del gasto avanzó y la del ingreso es mínima.

La situación actual de la descentralización fiscal financiera

La descentralización del gasto en Bolivia ha llegado a que de un tres por ciento del total de la inversión pública, que era municipal en 1993, se pase a un 25 por ciento promedio de los últimos cinco años. Que de un veinte por ciento del total de la inversión pública, que era departamental, se pase a un cuarenta por ciento hoy, y que la inversión pública nacional se haya visto reducida de niveles superiores al sesenta por ciento a un promedio de 35 por ciento hoy.

Por otra parte, la medición del nivel de descentralización fiscal, sobre la base de la metodología de cálculo de asignación, externalidades, transferencias intergubernamentales, captación de ingresos y efectividad del gasto, capacidad de endeudamiento, movilidad territorial de factores de producción (población, capital e infraestructura principalmente) y las interrelaciones fiscales vertical y horizontal muestran que el grado de descentralización fiscal de Bolivia para el año 1997 era de tres por ciento y que un recálculo preliminar para el año 2000 era de siete por ciento.²

La transferencia del manejo de ingresos, como el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, ha tenido impacto sólo en ciuda-

2 Mario Galindo y Fernando Medina: *Descentralización fiscal en Bolivia*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, serie Política Fiscal, N° 72, p. 47 y ss. Recálculo de Mario Galindo en VMPEPP: *Nivel de descentralización fiscal en Bolivia*, para el Congreso Latinoamericano de Planificación en La Habana, Cuba, marzo de 2001, organizado por ILPES/CEAL.

des del eje central. El no cobro de impuestos como el IPB en el área rural y el mantenimiento de sistemas de cobro semif feudales (como el impuesto predial rural o el hoy rebautizado régimen agrario, que antes tenía –y creo que aún mantiene– cobradores de impuestos que van comunidad por comunidad y que rinden cuentas tarde, mal y nunca, sin ninguna fiscalización, con amplio margen de discrecionalidad y de extorsión y que de acuerdo a una investigación redituaron al fisco 2,8 millones de bolivianos en 1993, lo que implicaba que era más el costo de cobrar este impuesto que el rédito que se percibía), muestra que estamos lejos de una descentralización fiscal de los ingresos. Estos impuestos se cobran usualmente a nivel local, sólo requieren que concluya el proceso de saneamiento de tierras y se pueda establecer un tipo de catastro rural integrado al sistema de derechos reales y al registro de impuestos. Así, ganaderos del Beni deberán incorporar en sus costos un tributo, y los campesinos deben dejar de transferir valor del campo a la ciudad, pagando impuestos y cobrando por sus productos un precio más razonable. Bolivia es el único país donde las ineficiencias se cubren con subvenciones cruzadas, cubiertas por el régimen fiscal.

Una investigación del VMPEPP del 2001 mostró que las prefecturas realizaban inversiones en competencias municipales, que de restárseles esos recursos a las mismas y transferidas a los gobiernos municipales, permitirían hasta un cinco por ciento de incremento a la coparticipación tributaria, subiéndola de veinte a 25 por ciento del total de la recaudación tributaria. Éste es el otro problema, no existe un ente regulador que impida el avasallamiento de competencias y el mal uso de recursos.

La política de compensación, si bien ha reordenado las asignaciones de crédito y donación, no termina de incorporarse a un proceso que descentralice las decisiones, ya que la disponibilidad de recursos y las intervenciones de los técnicos del FPS y del FNDR, que al ajustar los proyectos presentados por los gobiernos municipales introducen sus visiones y orientaciones, terminan produciendo un efecto centralizador.

La política de endeudamiento municipal con los planes de reordenamiento financiero ha implicado la imposición de un grado de disciplina fiscal a nivel municipal para gobiernos municipales largamente endeudados sin respaldo de repago ni eficiencia en recaudaciones que permitan suponer su saneamiento financiero, pero simultáneamente ha castigado

con la misma vara a muchos otros gobiernos municipales que tenían un comportamiento normal y se han visto sometidos a un centralismo de política de parte del Ministerio de Hacienda.

La gobernabilidad en un esquema autonómico

No se debe pecar de economicista en estos debates sobre la descentralización. La gobernabilidad ha sido puesta como la cuarta rueda del carro en el modelo de desarrollo sostenible que la propia Bolivia llevó a la cumbre de Río en 1992. Esta variable política es fundamental. La construcción de la democracia debe permitir avanzar en consonancia entre lo representativo y lo participativo.

La propuesta es avanzar a una descentralización político-administrativa, con elección de prefectos, con concejo departamental (con “c”, no con “s”), que tome decisiones y norme en el marco de sus competencias de manera diferenciada; de modo que si Santa Cruz, por ejemplo, tiene las capacidades institucionales, pueda entrar a niveles de descentralización fiscal acordes a la adopción de mayor cantidad de competencias que otros departamentos y no vea que la nación es un bozal o un cinturón restrictivo a su desarrollo.

Esta propuesta recibió siempre un fuerte rechazo político antes que técnico. La muletilla del separatismo, de la desagregación nacional ya suena repetitiva y en todo caso demanda soluciones.

Si examinamos las elecciones, se observa que para ser presidente y construir gobierno, el partido del futuro presidente requiere entre siete a ocho departamentos ganados electoralmente por su partido o por los partidos aliados de gobierno. Dos excepciones fueron las de la UDP, que ganó en La Paz y perdió en todos los demás departamentos, pero por un margen tan grande que ganó en el cómputo nacional; de modo que formó gobierno frente a la oposición congresal, que luego fue determinante para el acortamiento del mandato Siles Zuazo.³ Al actual gobierno, que junto a sus aliados ganó en seis departamentos, le ha costado armar la gobernabilidad. Pero la regla es que si se gana en las nacionales se gana en la prefec-

3 Salvador Romero Ballivián: *Geografía electoral de Bolivia*, CEBEM, La Paz, 1999.

tura, con algún margen. Además, si el prefecto deja de tener constitucionalmente la condición de comandante del departamento –como en el siglo XIX, cuando los tiranos de turno requerían un compadre que controle los brotes insurreccionales en los departamentos–, tenemos un prefecto que cumpla con sus competencias y dejamos que en democracia el comandante del departamento sea un miembro de las fuerzas armadas que han demostrado su apego a la democracia constitucional, creo que se logra el equilibrio que se busca. Así se evita que un prefecto de la oposición busque atrincherarse en su departamento para tumbar al gobierno nacional. La pregunta es si hay madurez, más que en la población, en los partidos políticos y en el sistema de partidos para una transformación de este tipo.

Evaluación de la participación popular y de la descentralización administrativa en Bolivia

Evidentemente, ya es un lugar común el señalar que la participación popular tuvo y tiene un gran valor en cuanto a identificar en el nivel municipal, un receptor de competencias. Ahora bien, el gobierno municipal es autónomo, y esta autonomía hace que la descentralización pueda ser, en este nivel, radical. Sin embargo, su ámbito territorial local es restrictivo para la transferencia de competencias que exigen un grado importante de economías de escala, como los servicios públicos, de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, gas domiciliario y otros. Por ello, es necesario un nivel meso e incluso un nivel aunque sea gestor nada más, intermedio entre el meso y lo local, como es la subregión o la mancomunidad, o ambos, de acuerdo a las experiencias que se tienen en el país.

En el anexo que sigue se evalúa a los actores de la participación popular, los que muestran que es necesario:

- Ajustar los mecanismos de control social
- Integrar y coordinar el control social con los sistemas de control gubernamental
- Evitar las licencias que se toman hoy en día los partidos políticos en la gestión municipal, creando normas de sistemas SAFCO al menos en cinco de los siete sistemas del ámbito municipal: programación de ope-

raiones, administración de personal, organización administrativa, SABS, contabilidad integrada y control gubernamental, dejando fuera solamente a presupuesto y tesorería y crédito público, que tienen normas universales

- Establecer sistemas de relacionamiento entre sistemas
- Determinar los límites y mecanismos de endeudamiento intergubernamental
- Establecer criterios de inversión concurrente entre diferentes niveles de gobierno que eviten toda discrecionalidad.

Es también un lugar común que la descentralización administrativa, tal como se encuentra, tiene más de desconcentración que de descentralización. Con mayor razón si en este gobierno se ratifica que los sectores actúan en el ámbito departamental más como servicios que como direcciones que al menos pudieran dotar a las prefecturas de algún grado de iniciativa departamental en cuanto a políticas. El ejemplo más contundente es en salud, donde no se puede tener un programa nacional de malaria, o de chagas, o de tuberculosis, ya que estas enfermedades responden a perfiles epidemiológicos regionalizados. La malaria es de zonas amazónicas, de manera predominante y la tuberculosis de zonas andinas. De allí surgen programas como el SUMI, que en esta materia establece paquetes de atención homogéneos, cuando lo que prima es lo heterogéneo.

Por tanto, no se puede tener un sistema de planificación participativa en el ámbito municipal y un sistema de planificación estratégica en el ámbito nacional si no se tiene un punto de encuentro que combine ambos en lo departamental, y lo mismo en el ámbito sectorial, el que debe ser en parte participativo y en parte estratégico.

La propuesta de descentralización fiscal financiera en camino al federalismo fiscal y a la construcción de gobiernos departamentales con democracia representativa y democracia participativa

La descentralización fiscal financiera implica que los niveles subnacionales puedan recoger competencias y recursos de manera descentralizada; esto es, que puedan tener descentralizados no sólo los gastos, no sólo

la inversión pública, sino también los ingresos. Ello implica también que se deba disponer de coparticipaciones de un porcentaje del IVA destinado a los departamentos, con premio de mayor porcentaje a los que mayor recaudación tienen en función a la presión tributaria sobre su PIB departamental, en base a los datos de cuentas regionales.⁴

Esto supone que se debe descentralizar no sólo la administración, sino la normativa, ya que cada departamento que se sienta capaz de recaudar más debiera hacerlo; ello se debiera realizar respetando dos principios: el no cobro de tributos aduaneros interdepartamentales, por respeto al principio constitucional de libre circulación de factores de producción y de bienes y servicios en el territorio nacional, y la sujeción a las normas tributarias, administrativas y en general a la legislación nacional vigente, que incluye los derechos de los ciudadanos a trabajar e invertir donde mejor les parezca.

Se debe entender que no es posible extender la planificación participativa más allá de un conjunto o masa crítica de recursos, que deben obligatoriamente destinarse a temas de planificación estratégica. En evaluaciones sobre la participación popular se determinó que en municipios urbanos grandes, los recursos del gobierno municipal provenían, más o menos en un cincuenta por ciento, de la coparticipación tributaria y en un cincuenta por ciento de recursos propios (antes de los recursos HIPC II). Después de la planificación participativa, se vio que un alcalde podía cubrir las demandas con el diez por ciento del total de recursos, con la ventaja, en ese entonces, de que sólo se sometía a planificación participativa los recursos de coparticipación tributaria.⁵ Entonces al alcalde le quedaba el noventa por ciento de sus recursos para temas estratégicos y se podía embarcar, por ejemplo, en proyectos como la doble vía a La Guardia u otros emprendimientos. En el caso de los municipios rurales, en cambio, éstos tenían recursos que provenían en un noventa por ciento de coparti-

4 No se debiera adoptar el criterio de Colombia, que destina un cincuenta por ciento del IVA a cada departamento, porque eso desincentiva a los mejores recaudadores.

5 Desde la Ley del Diálogo, entra a planificación participativa el cien por ciento de los recursos, con parámetros predeterminados de quince por ciento a gasto de administración –no corriente ni de funcionamiento, como nueva definición– y 85 por ciento a gasto de inversión; y en el caso de los recursos HIPC II, un 25 por ciento a educación, diez por ciento a salud y 65 por ciento a apoyo a la producción.

↑

cipación tributaria y un diez por ciento de recursos propios. En la planificación participativa entraba, por tanto, el noventa por ciento de sus recursos; y éstas demandas superaban de lejos el cien por ciento de sus recursos. De allí que el imperativo en estos municipios es combinar inversión concurrente en temas estratégicos municipales y la mancomunidad para los mismos temas. El problema es la politización, ya que si el prefecto es de un partido político, se ha visto históricamente que incentiva inversión concurrente con los alcaldes del mismo partido. Ello se evita normando los temas estratégicos por municipio, a través de los PDMs e interviniendo en los PDDs con planificación concurrente con los municipios. Aquí surge otro tema que es la necesidad creciente de gasto administrativo o de funcionamiento de los gobiernos municipales, para mantener la inversión realizada. Esto se debe afrontar con indicadores que midan la correlación de cuánto se requiere de gasto de funcionamiento o administrativo por dólar invertido en un periodo posterior al de la realización de la inversión, por municipio y sector.

Esto es válido para revisar la política de compensación, la cual debe dejar que los fondos (FPS y FNDR) sean cajeros y no fijadores y definidores de políticas en el ámbito subnacional. No se debe inducir a políticas estratégicas desde los fondos ni desde el Ministerio de Hacienda, el gran centralista de esta historia; sino que debe ser desde lo local y lo regional que surjan estas definiciones.

Para ello, los programas de readecuación financiera han tenido mucho de intervención centralista y poco de reingeniería de deuda. De la deuda municipal, más del cuarenta por ciento era intragubernamental: deudas de los gobiernos municipales con la Caja Nacional de Salud, sistema de pensiones, etc. Esas deudas se debieran resolver en un ámbito no financiero, con contraprestación de bienes o servicios. Por ejemplo, puede ser que la CNS necesite terrenos para construir hospitales y el gobierno municipal tenga predios municipales que pueden servir a este fin. Lo importante es discriminar la deuda financiera, el impacto de la misma; y sobre ella se establezcan indicadores de endeudamiento, diferenciados no sólo según capacidad de endeudamiento por municipio –como se hace hoy– sino según necesidad de endeudamiento, para que un municipio alcance metas y objetivos estratégicos, locales, regionales y nacionales, mejor si concurrentes, con pactos o acuerdos que superen el ámbito institucional público, como es el caso de las cadenas productivas.

A ello se suma el tema de la democracia participativa y representativa. Los distintos desarrollos de la democracia en Bolivia han llevado, desde la reconquista de la misma en 1978 y su consolidación en 1982, a establecer un sistema de partidos políticos que son los que asumen la representación de la sociedad en los ámbitos del Poder Ejecutivo y Legislativo. El sistema de partidos políticos hace de este instrumento la base de la construcción democrática en el país.

Muchos autores consideran a los partidos políticos como imprescindibles en el proceso de construcción democrática del país.⁶ Estos autores entienden que la democracia requiere de una construcción institucional que permita el afinamiento de un proceso de incorporación ciudadana a las normas y al juego democrático en su conjunto. Este orden democrático exige un instrumento orgánico de la sociedad que imbrique su accionar con los procesos de construcción democrática.

Sin embargo, hay otros que, sin dejar de reconocer el rol de los partidos políticos en la construcción de la democracia, consideran que existen otros actores que contribuyen a esta construcción democrática. Entre ellos están los movimientos sociales, tales como los comités cívicos, los sindicatos, los gremios empresariales, las asociaciones de profesionales y de otras ramas, etc.⁷

No es que quienes reconocen a los partidos políticos como los principales actores de la construcción democrática ignoren la presencia, existencia ni contribución de estos otros actores sociales. Es simplemente que el acento en la construcción democrática está en los partidos políticos. Otro tema es que estos actores, los partidos políticos, no asuman esta construcción institucional y se dediquen a construir un sistema que termine focalizándose en la constitución de gobiernos y se obsesione con la gobernabilidad congresal.

Existen algunas reflexiones en este sentido que no se ha concluido de debatir. Sin embargo, lo relevante en este caso es que existe consenso en que los partidos políticos son la base de la construcción de una democra-

6 René Antonio Mayorga: *¿De la anomia política al orden democrático?*, La Paz, CEBEM, 1991.

7 Roberto Laserna: *Movimientos sociales y constructores de la democracia*, Cochabamba, CERES, 1986.

cia representativa. Son varios los ministros de Gobierno o del Interior que a lo largo de los diversos gobiernos democráticos han recordado a la población el principio constitucional de que “el pueblo no delibera sino a través de sus representantes”.

Ello ha llevado a que, a partir de la Ley de Participación Popular y de las experiencias surgidas con la existencia del comité de vigilancia, se haya planteado la necesidad de abrir los espacios hacia una democracia participativa. Los debates del Diálogo 2000 y la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado que se aprobó al final de la anterior gestión de gobierno apuntan a que se incorpore un artículo en la Constitución que permita que los ciudadanos puedan ser candidatos a alcaldes sin necesidad de que los promueva un partido político, tal como vimos que está normado en la Ley de Partidos Políticos y en el Código Electoral.

Sin embargo, inclusive este avance queda corto ante la demanda ciudadana, ya que se limita al espacio municipal sin dejar margen aún a una participación directa de los ciudadanos en el ámbito nacional. La objeción más importante son las experiencias de las elecciones convocadas en los años 1978, 1979 y 1980, donde se dio argumentos a los golpistas cuando se presentaron en algunos casos hasta más de veinte candidaturas, las que pugnaban a manera de tanteo, para ver si accedían al Poder Legislativo al menos.

El otro punto de vista jurídico más fuerte es que la democracia boliviana es una democracia representativa, y si se la quiere hacer participativa será por otros cauces que no perforen la construcción institucional de los partidos políticos, lo que implica una larga inversión social, política y cultural de la nación en todos estos años de construcción democrática.

Es evidente que la ciudadanía no está conforme con los partidos políticos, pero aún falta algo más para que se termine de dar el paso definitivo a una democracia que balancee de manera más equitativa la democracia representativa y la participativa.⁸

Dentro de esta línea de pensamiento, consideramos que en este tema (democracia representativa versus democracia directa) vamos de la mano de Bobbio, y proponemos con él lo que se llama un sistema de democracia

8 Mario Galindo: *Las contradicciones que debe resolver la Participación Popular*, La Paz, Grupo de Desarrollo Rural, 1995.

integral que abarque democracia representativa y democracia directa.⁹ Esto significa que la democracia representativa y la democracia directa no son sistemas excluyentes, sino que pueden integrarse recíprocamente. Bobbio afirma que "...no hay duda de que estamos asistiendo a la expansión del proceso de democratización. Si tuviésemos que decir cuál es una de las características más sobresalientes e interesantes de una sociedad en expansión en términos políticos, no podemos dejar de indicar la demanda y el ejercicio de una siempre nueva participación."¹⁰

Jean-Jacques Rousseau dijo: "la soberanía del pueblo no puede ser representada", por lo que si solo consideramos la democracia representativa, afirmaríamos estar conformes con que el pueblo sólo es actor activo cuando elige, para luego dejar que los elegidos ya no sean responsables ante los electores y el elector deje todos sus derechos en manos de su elegido, quien decide por él. Esto no es, a nuestro criterio, ni sistémico ni multidimensional. Pero tampoco creemos que la mejor forma de gobierno es la de democracia directa, dado que estamos conscientes que es insensato, como pretende la democracia directa, que la ciudadanía participe totalmente en todas las decisiones que le atañen. Creemos que Dahrendorf tiene razón al afirmar: "...Las sociedades se vuelven ingobernables si los sectores que las componen rechazan el gobierno en nombre de los derechos participativos...".¹¹ Por ello, "el ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda."¹²

Es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, sino en el paso de la democracia política, en sentido estricto, a la democracia social; o sea, a la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones.

9 Norberto Bobbio: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, p. 60.

10 *Ibid.*, p. 62.

11 Dahrendorf: *Cittadini e partecipazioni: della democrazia rappresentativa?*, Turín, Centro de Investigación y Documentación Luigi Einaudi, 1997, pp. 33-59.

12 Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 51.

Por qué no se puede avanzar directamente a autonomías étnicas

Las autonomías étnicas constituyen implícitamente un reconocimiento de que se ha fracasado en la construcción de la nación. Esto es difícil de creer. Puede reconocerse que existe exclusión, inequidad, falta de reconocimiento a la legitimidad constituida de las autoridades originarias, pero nunca la ausencia de construcción nacional. Desde la guerra del Chaco hasta la revolución del 52, pasando por el proceso de recuperación de la democracia en 1982, la participación del movimiento campesino e indígena ha sido, en unos casos, inducida y en otros voluntaria, pero siempre decidida y decisiva. Por ello, los márgenes de participación son estrechos aún, aunque *in crescendo*. Los resultados electorales últimos lo ratifican.

Por otra parte, los procesos de intervención directa en temas como el de tierra, participación popular, municipios, órganos departamentales, etc. han afectado a los campesinos e indígenas en la misma proporción que al ciudadano urbano. No es que la corrupción sólo afecte a unos y no a otros; el problema es general y así lo demuestran los informes SAYCO de la Contraloría General de la República. Los temas a resolverse son si las autonomías originarias resuelven temas como el de pobreza, exclusión y democracia participativa. Por sí solos no.

Otro efecto es la pulverización de recursos que implicaría tener que realizar un proceso de federalismo fiscal en tantas comunidades campesinas e indígenas –de acuerdo al registro de OTBs rurales y al último censo 2001 suman más de doce mil– que significaría una disolución de esos recursos y un impacto mínimo, ya que en la mayor parte de los casos no existe la masa crítica necesaria para la aplicación de dichos recursos.

Lo que puede implicar un sustancial avance en esta materia es la descentralización administrativa y financiera de los programas destinados al área rural. Es inaudito que programas como los de desarrollo alternativo en el Chapare o los DRUs en el pasado reciente nunca haya podido coordinar con los gobiernos municipales de las zonas de intervención o lo hayan hecho débilmente en sus términos. Más aún, los gobiernos municipales podían manejar los recursos de estos programas en apoyo productivo, riego, caminos vecinales, pero no lo hacían porque las autoridades siempre temían que se use esos recursos en bloqueos de caminos y protestas, pues estos gobiernos municipales estaban dirigidos por alcaldes de la oposi-

ción. Es probable que esto hubiera sucedido una vez, pero está comprobado que si el proceso de transferencia se realiza con reglas claras, los alcaldes hubieran administrado de manera más transparente y eficiente. Prefirieron en muchos casos transferir componentes de estos proyectos a ONGs y no a organizaciones estatales naturales como son los gobiernos municipales. Inclusive, se puede desde ese ámbito, con mayor conocimiento de causa, generar experiencias piloto autogestionarias de las comunidades campesinas e indígenas y no desde el nivel central o desde una ONG. Es absurdo que el Ministerio de Agricultura haya tenido en un momento 126 proyectos en distintos temas, todos manejados desde ese Ministerio. Se debe ingresar en una profunda descentralización en este ámbito.

La única razón para proceder con autonomía étnica es lo cultural, porque la dimensión económica y política pueden resolverse en procesos de descentralización político-administrativos.

A propósito de *El Estado triterritorial*. *Una nueva descentralización para Bolivia*

José Luis Roca*

La drástica reforma del Estado que Franz Xavier Barrios Suvelza postula para Bolivia en este libro rompe todos los precedentes y cánones sobre descentralización hasta ahora conocidos en el país. En efecto, las propuestas descentralizadoras más audaces que circularon durante las dos últimas décadas (y que fueron religiosamente bloqueadas por los políticos que medran del centralismo) llegaban, a lo sumo, a exigir la elección popular de los prefectos y la creación de asambleas departamentales con facultades normativas y fiscalizadoras fuertemente restringidas. Barrios, en cambio, dando un giro renovador e inesperado a tan necesaria y postergada reforma, reabre el debate impugnando el modelo municipalista actual (que no descentraliza nada) y, a la vez, proponiendo lo que él llama “Estado triterritorial”. Éste consiste en “un sistema de tres niveles territoriales: el nacional (o superior), el departamental (o meso) y el municipal (o inferior), los cuales se traban en términos de estricta coordinación” dando lugar a la aparición del Estado pleno o “el Estado en su conjunto”, el *Gesamtstaat* postulado por Kelsen (p. 35).

El Estado triterritorial así concebido es una fórmula descentralizada que se funda en la “equipotencia”; o sea, el poder equivalente a que

* Historiador, ex embajador de Bolivia en Inglaterra.

tienen derecho lo nacional, lo departamental y lo municipal. Esto significa afectar el monopolio legislativo nacional de manera que los tres niveles puedan dictar leyes del mismo rango. Así tendríamos que “normas con carácter de ley pueden provenir de órganos subnacionales sin desmembrar la unidad estatal” (p.168). Barrios añade que de nada serviría la elección directa del prefecto si no se otorga al departamento “plenas funciones legislativas”, puesto que no existe “vinculación directa y causal entre acto electivo y naturaleza gubernativa de un ente estatal” (pp. 104 y 108). Rechaza, por considerarlo desorientador y antitécnico, el socorrido término “descentralización administrativa” pues, a su juicio, descentralización no es, como comúnmente se cree, “un sistema de organización administrativa sino un sistema de estructuras gubernativas a nivel subnacional”. Concluye aclarando que “la palabra descentralización supone, como condición necesaria, que el ente receptor de competencias sea un nivel territorial con status de gobierno y no simple sucursal de la rama ejecutiva nacional” (p. 112).

El planteamiento se vuelve aun más innovador cuando se trata de políticas económicas estatales pues, en el Estado trinacional, ellas también estarían descentralizadas. Esto permitiría superar situaciones que “bajo el pretexto de precautelar la estabilidad macroeconómica han estrangulado desde 1985 en Bolivia todas las opciones de los aparatos productivos regionales y locales, a lo que se suma la aversión a que exista un Estado proactivo en materia económica”. El autor sostiene que “los municipios deberían estar habilitados para manejar, donde esto sea necesario, fondos crediticios locales”, mientras las prefecturas tendrían facultades con respecto al comercio exterior (pp. 161-162).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, Barrios considera que frente al departamentalismo (tesis) y al municipalismo (antítesis), su propuesta se inscribe como una síntesis dialéctica “que reequilibre las relaciones interterritoriales en Bolivia” (p. 35). Este modelo o “modo” de Estado supone fortalecer el “meso”, término que el autor utiliza en su trabajo para referirse al nivel intermedio o departamental. A fin de que exista descentralización, los segmentos territoriales necesitan ser autónomos, “cualidad que tampoco debe ser entendida como fórmula exclusiva del nivel municipal pues puede ser aplicada al nivel meso de un país”, dando paso, de esta manera, a la creación de tributos para la jurisdicción propia (p. 140).

De acuerdo al pensamiento de este autor, el Estado triterritorial permite la existencia de “órdenes normativos relativamente autocontenidos” donde lo nacional, departamental y municipal son *primus inter pares*. El derecho a la coparticipación tributaria estaría libre de condicionamientos y se haría un listado de impuestos territoriales propios de cada uno de los niveles (p. 158). En resumen, el autor está proponiendo una descentralización donde la nación, el departamento y el municipio elijan libremente sus propios órganos, se autogobiernen y dicten leyes aplicables al ámbito de sus competencias. Estarían facultados, además, para concebir, recaudar y gastar sus propios recursos provenientes de impuestos o de otras fuentes, así como trazar políticas económicas territorializadas. Planteamiento tan nuevo y progresista provocará, sin duda, perplejidad e irritación entre los propulsores y ejecutores del ácido centralismo que hoy impera en Bolivia disfrazado con los oropeles de “participación popular”.

Barrios advierte a quienes quisieran descalificar su propuesta, enarbolando de nuevo el espantajo de la “disolución de Bolivia”, que la existencia de autonomías subnacionales no significa que el ente receptor de ellas se convierta en otro Estado ni en antagonista o competidor de éste. En efecto, el empoderamiento de los niveles subnacionales siempre será “en proporción medible” y sin afectar la capacidad legislativa y decisoria de los demás órganos de gobierno. Por otra parte, la validez de las leyes emitidas y de las decisiones tomadas fuera del nivel central están necesariamente limitadas y controladas por una única Constitución o ley fundamental que encarna el “Estado en su conjunto” en tanto orden normativo global. (Esto difiere del federalismo, donde cada uno de los grandes segmentos territoriales tiene su propia constitución).

En abierta crítica a una ley vigente que consagra una seudodescentralización, el autor sostiene que “la asamblea del meso no puede estar conformada por autoridades de otros niveles por muy electas o subnacionales que éstas sean” (p. 141). Es una alusión a unos “consejos departamentales” meramente decorativos, carentes de legitimidad social y de justificación técnica que hoy existen y que, extrañamente, son designados por un nivel territorial distinto al suyo: los concejos municipales de los principales distritos del país.

Nuestro autor encuentra insuficiente la autonomía municipal tal como está diseñada en la actualidad pues, a su juicio, ésta no va más allá de una “impermeabilización” frente a lo estatal. El municipio se convierte, así, en

una burbuja alimentada por ciertas concesiones hechas por un poder central que rehusa desprenderse de su monopolio legislativo. Y si bien la autonomía municipal existe, ella carece de suficiente jerarquía pues no pasa de ser uno más de los varios “regímenes especiales” consagrados en la Constitución. Debido a esto, el municipio boliviano, aún después de las reformas de 1994, no es un segmento territorial del Estado, ya que sus competencias están limitadas a lo puramente administrativo. La pretendida autonomía municipal hoy vigente continúa siendo, entonces, de la misma y modesta naturaleza que la autonomía universitaria que también figura en la Constitución. Para mejorar ese status, según el autor, debería figurar un apartado específico en la carta magna, llamado “Orden Territorial” en el cual se inscriba la estructura aquí descrita.

Barrios plantea la eliminación del senado arguyendo que, en el Estado triterritorial, las asambleas departamentales representarían al meso con mayor legitimidad y eficiencia que el senado actual. A diferencia de esta fundamentada propuesta, hay muchas otras que se han hecho favoreciendo la adopción del sistema unicameral para Bolivia, las que, sin embargo, no explican cómo se sustituiría la representación territorial que ahora –aunque en forma imperfecta y con muchas limitaciones– ejerce el senado a nombre de los departamentos. Esas propuestas simplemente sostienen la eliminación de una cámara legislativa dentro del marco centralista en vigencia, lo cual las invalida por falta de justificación.

Pero el autor refina aun más su planteamiento. Abre la posibilidad de que el meso –a diferencia del nivel nacional aquí propuesto– posea un legislativo bicameral con vocación de asimilar en su estructura (y, posiblemente, en una cámara “alta”) a los territorios étnicos subregionales en tanto tales. Éstos harían las veces de jurisdicciones electorales y no estarían sujetos a la dependencia de partido alguno, poniendo fin así al monopolio que el centralismo ha otorgado a los partidos políticos que hoy en día son, según la ley, de alcance nacional (p. 158). Podría agregarse que para romper el monopolio que ostentan los partidos y, en general, para hacer viable la propuesta del autor, se debería reconocer y admitir la existencia de organizaciones ciudadanas cuyo alcance sea sólo departamental.

Al enunciar sus novedosos planteamientos, Barrios sostiene que la antigua y arraigada antinomía unitario-federal es falsa. Para él, todo Estado es, por definición y esencia, “unitario”, pues sin esa unitariedad o unici-

dad que lo amalgame y lo fragüe no existe Estado sino un agregado humano amorfo, incapaz de lograr finalidad colectiva alguna. Para explicar mejor su posición, el autor recurre a categorías kelsenianas y, a la vez, antiweberianas, puntualizando que una cosa es el Estado y otra “el aparato del Estado”. Mientras el primero existe en todo colectivo social, por primitivo que éste sea (pues siempre habrá unas normas coercitivas que lo rijan), el segundo viene a ser un producto histórico que se manifiesta en un tiempo y espacio determinados. “Nunca hubo sociedades sin Estado aunque sí sociedades sin aparato estatal”, sentencia el autor.

Siguiendo con los postulados de esta teoría, la unitariedad coexiste con una permanente dispersión y distribución del poder que caracteriza la textura de lo estatal y que se expresa en el particularismo, a la vez que en la pluralidad social. De ahí se concluye que tanto federalismo como descentralización, vía meso y régimen autónómico, se sitúan dentro del Estado unitario y no deben entenderse opuestos a él sino, más bien, como su materialización y, si se quiere, como una manera de reforzarlo y perfeccionarlo. Ejemplos de Estados unitarios que contienen “fuertes procesos de división vertical del poder” son, según el texto, España, Colombia, Francia y Gran Bretaña. A ello podríamos agregar que los países latinoamericanos autoproclamados federales son fuertemente centralistas y macrocefalos, como México, Brasil, Argentina y Venezuela.

Otra clave del pensamiento de Barrios es el concepto de “laminación”, proceso donde el núcleo estatal básico se desprende voluntariamente de algunos de sus propios componentes y atributos produciendo así “láminas” capaces de coadyuvar con él en tareas institucionales de idéntica finalidad aunque distintas y separadas en su comportamiento y funciones. “No hay sociedad sin laminación territorial; lo que varía es la combinación de esas láminas en la resultante final del armado estatal y en la textura institucional de las láminas como tales”, afirma nuestro autor. La aceptación de ese postulado no significa –como lo predicán en Bolivia quienes se oponen a la descentralización– pérdida de poder y de prestigio de los órganos nacionales de gobierno, menos aun riesgo de disgregación. En este orden de ideas, Barrios refuta a quienes parecen complacerse en augurar la desaparición de los Estados nacionales y arguye que el Estado es, entre otras cosas, una “tecnología” de la cual ningún colectivo humano, jamás, podrá darse el lujo de prescindir.

Pero, además de los fundamentos teóricos mencionados, el autor nos recuerda que las democracias avanzadas y los Estados modernos son siempre descentralizados, y el logro de este objetivo figura en la agenda tanto de estudiosos de las ciencias jurídicas y sociales como de gobernantes y operadores de políticas públicas. En un encomiástico prólogo al libro comentado, el catedrático catalán Jacint Jordana afirma que una abrumadora mayoría de la opinión pública de España –y la casi totalidad de sus élites intelectuales– consideran que el régimen autonómico “ha avanzado muchísimo” sin mengua del carácter unitario del Estado español. Añade que sus resultados han sido benéficos y que es un proceso perfectible, en constante revisión y análisis.

Atención especial dedica nuestro autor a la teoría y práctica de la descentralización en Bolivia en los últimos treinta años. Pasa revista al modelo de tendencia departamentalista que rigió entre 1972 y 1994, el cual, sin embargo, mantuvo esa formación “arborescente hacia abajo” que reproduce el nivel nacional en forma de obedientes ventanillas o sucursales. Le parece que la ingerencia que se otorgó a los sectores sociales y comités cívicos en los directorios de las extintas corporaciones de desarrollo no dio buenos resultados pues impidió “una interfaz fructífera entre el ciudadano regional y la entidad de inversiones regionales” (p. 89).

Barrios critica, asimismo, la propuesta de reforma constitucional elaborada en 2001 por un “Consejo Ciudadano”, puesto que ella “consolida la asfixia del nivel meso, introduce rasgos hipermunicipalizadores y cede ante el prejuicio de que la elección del ejecutivo departamental es el tema nuclear” (p. 114). En efecto, a quienes proponen la reforma mencionada (cuyo destino, a comienzos de 2003 continuaba siendo incierto) no les parece suficiente que el consejo departamental lo elijan los munícipes. Van más allá y pretenden que ese órgano esté compuesto íntegramente por los mismos concejales de la ciudad capital, acentuando así el dominio irracional del municipio sobre el departamento.

Familiarizado con las tendencias de la teoría política y el derecho público europeos y con los sistemas de organización territorial de los países de ese continente, Barrios amplía nuestro horizonte intelectual invitándonos a reflexionar sobre los aspectos fundamentales del Estado. No en vano su tesis doctoral, que versa sobre estos temas, fue calificada *magna cum laude* por la Universidad Técnica de Berlín, y posee varios idiomas que le permiten acceder a una bibliografía muy amplia y especializada.

Acotaciones a los postulados de Barrios

En febrero de 1993 (hace exactamente diez años), la Cámara de Diputados archivó, sin debatirlo, un proyecto de ley de descentralización del Estado, pese a que éste, tras un largo periodo de concertación entre diferentes sectores políticos y de la sociedad civil, ya había sido aprobado por unanimidad, y en medio de un inusitado entusiasmo patriótico, en la Cámara de Senadores. Como mal sustituto de aquella iniciativa, al año siguiente (1994) se promulgó la Ley de Participación Popular (LPP), que definió un modelo sui géneris de descentralización. No se lo hizo por la vía departamental como estaba previsto en la Constitución, como lo anhelaban las regiones y como lo consagraba el proyecto abortado en 1993. Se optó, más bien, por la creación de una polvareda de municipios a los cuales el gobierno central –sin la intervención de sus cabeceras departamentales– les transfiere fondos para ser usados en tareas que la misma ley les señala. La LPP ha sido objeto de numerosas críticas e impugnaciones pues no ha podido avanzar hacia el diseño de un Estado moderno, eficiente y menos conflictivo.

Al referirse a lo ocurrido en 1993, Barrios da a entender que el proyecto no prosperó debido a que era “débil en su coherencia técnica” (p. 34). Sin embargo, es bueno puntualizar que el veto intempestivo, brusco e imprudente que se puso a esa propuesta laboriosamente concertada durante unos ocho años, antes que a deficiencias en su formulación (que ciertamente pudo haberlas tenido) se debió a razones netamente político-partidistas. En efecto, tanto el presidente de entonces, Jaime Paz Zamora, como su entorno cercano nunca creyeron en la necesidad de aprobar ese proyecto de ley. Fue remitido al Congreso a desgano, sin convicción alguna acerca de la necesidad de descentralizar el país, y sólo para contrarrestar la intensa presión que en ese momento ejercía el movimiento cívico nacional a través de sus nueve comités departamentales.

Esta conducta dual del llamado “Acuerdo Patriótico” fue aprovechada por los eternos y enconados adversarios de la descentralización, siempre al acecho de cualquier oportunidad para desacreditarla y satanizarla. Eso fue lo que hizo Gonzalo Sánchez de Lozada, por entonces jefe de la oposición, quien no se cansaba de repetir a todo pulmón que, si triunfaba aquella iniciativa, Bolivia se iba a “yugoeslavizar”. Sin embargo, y como

resultado paradójico de esos desatinos, todo parece indicar que estamos en vísperas de una nueva y vigorosa arremetida popular que, proveniente de las regiones, exigirá ya no el tipo de descentralización tímida y anodina de los decenios pasados sino una efectiva autonomía regional dentro de los lineamientos que se esbozan en el texto comentado. Esto se encuentra a tono con lo que instintivamente están reclamando los incipientes e impredecibles movimientos étnico-regionales autodenominados “naciones” aymara, camba y chapaca.

Barrios no ahorra adjetivos para criticar la tendencia municipalista que predomina en Bolivia. En diversas partes del texto la califica (son sus palabras) como extremista, hipertrofiada, compulsiva, fundamentalista, apabullante y exacerbada. También afirma que la reforma municipalista “corre el riesgo de agotarse antes de que haya pasado la adolescencia” (p. 34) y que, además, ha desembocado en una perniciosa asimetría, ocasionando que el boliviano sea “un Estado cuyo cuerpo posee una enorme cabeza y desarrolladas extremidades inferiores, pero de tórax atrofiado” (p. 95). El capítulo III del texto, denominado, por cierto, “Municipalismo y extremismo municipalista”, contiene una crítica razonada, y a fondo, de la Ley de Participación Popular (LPP) y de lo que han escrito algunos de quienes la diseñaron.

En *El Estado triterritorial*, el autor puntualiza que sus observaciones no van en contra de los avances del municipalismo en su modalidad de participación popular. Por el contrario, piensa que esa medida era necesaria, pero que ha quedado incompleta y frustrada a causa de las distorsiones institucionales y de la ineficiencia a que la propia LPP ha dado lugar. Le censura su impermeabilidad y la resistencia de sus promotores a todo intento no sólo de modificación del modelo con miras a su mejoramiento, sino hasta de cualquier crítica que pudiera hacerse sobre los errores del diseño. Arguye que los municipalistas bolivianos se sienten dueños de la verdad absoluta pues están convencidos de que la LPP es “una ley para el mundo” y de que, por tanto, todos los países deberían seguir la ruta trazada por ellos. A este respecto, el autor enfatiza: “El municipalismo compulsivo está tendencialmente enfadado con un análisis técnico” (p. 53).

Pero no obstante su reiterado y abierto desacuerdo con el municipalismo actual, Barrios piensa que el modelo subyacente a la LPP ha dado lugar a “una transformación inesperada y pragmática del régimen territo-

rial boliviano como sólo se lo había hecho en dos oportunidades anteriores con espacio de 200 años cada una". Afirma que la primera tuvo lugar "con el quiebre territorial toledano de fines del siglo XVI", mientras que la segunda está referida a "la reforma borbónica intendencionalista adoptada en las décadas finales del siglo XVIII" (p. 34). La tercera gran reforma, según el texto es, precisamente, la LPP de fines del XX, o sea, dos siglos después de la adopción del régimen de intendencias. Este curioso parangón debilita los argumentos aquí glosados pues, en cierta manera, nos insta a respetar y admirar esa "participación popular" que Barrios critica e impugna.

Cabe precisar, entonces, cuáles son los alcances y significado de la periodicidad señalada. Para ello es necesario preguntarnos si las dos reformas biseculares anteriores a la municipalista que nos rige fueron, o no, acertadas y saludables para la evolución posterior del país. Si la respuesta fuera positiva, forzoso sería concluir que la LPP también lo es, lo cual entra en pugna con el texto bajo análisis. Contrariamente, si ninguna de ellas ha resuelto el problema de la territorialidad y la gobernabilidad boliviana, ¿para qué colocarlas como hitos de cada dos siglos? ¿No será que hay otras reformas dignas de mención y que han pasado inadvertidas por el autor? Veamos.

En el texto comentado, Barrios no explica los alcances del "quiebre" toledano pues se limita a decir que éste "llevó el péndulo hacia el nivel local" (p. 54). Pero un vistazo a las reformas que introdujo el virrey Francisco de Toledo —quien estuvo en Charcas entre 1572 y 1575— nos muestra que ellas difícilmente podrían ser calificadas de tipo local o territorial. Hasta donde estamos informados, la intensa actividad del "Solón peruano", como lo llamaron posteriormente sus admiradores, fue de naturaleza distinta. Así por ejemplo, mandó fundar Tarija y llevó allí a los frailes dominicos; hizo construir las lagunas de Caricari para el beneficio del mineral potosino, introdujo el azogue en la metalurgia de la plata, instaló la casa de moneda en la Villa Imperial y fomentó las reducciones de indios para que éstos tributaran a los encomenderos mediante un sistema llamado "tasa". Reglamentó la mita, a cuyo fin designó a los distritos en Perú y Charcas que estaban obligados a enviar anualmente indios aymaras y quechuas a los trabajos forzados de las minas de Potosí.

Toledo, además, declaró la guerra tanto a los indios chiriguano como a los rebeldes cruceños. A los primeros, porque los consideraba la encar-

nación del demonio y enemigos de la prosperidad de España, y a los segundos, porque el cabildo de la recién fundada Santa Cruz de la Sierra tuvo la osadía de nombrar gobernador, sin permiso suyo, a Diego de Mendoza, a la muerte del fundador Ñuflo de Chávez. El primer ordenamiento territorial de las tierras arrebatadas al Inca se produjo en 1532, a comienzos de la instalación del virreinato peruano. Fue entonces cuando se crearon las provincias en base a las reducciones de indios sujetos a pagar el tributo a los encomenderos. La administración de las provincias fue delegada a un funcionario real llamado corregidor y por eso se las conoció también con el nombre de “corregimientos”. Esto nos ayuda a visualizar las coordenadas históricas de la organización territorial del Estado boliviano, pero el primer hito no fue plantado por Toledo pues tuvo lugar cuarenta años antes de su celeberrima visita a Charcas.

El verdadero “quiebre” de la estructura colonial se produjo en 1782 a raíz de la creación de las intendencias del Río de la Plata. Fue entonces que se abolió el cargo de corregidor (epítome de los abusos contra los indios) a la vez que se redujo el poder de los virreyes, pues se les despojó del manejo de la real hacienda para entregárselo a unos nuevos funcionarios llamados intendentes. Esa trascendental Ordenanza fue parte de un paquete de innovaciones inspiradas en el modelo centralista francés transplantado a España por los reyes borbones. Se la dictó a raíz de las duras lecciones aprendidas durante la gran rebelión de Tupac Amaru y su repercusión katarista en Charcas, en las cuales la crueldad represiva de los virreyes tanto del Perú como del Río de la Plata llegó a sus extremos más delirantes. Eso dio lugar a que el intendente se convirtiera en un superfuncionario territorial a cuyo alrededor se concentró el poder. Además de ostentar los títulos de gobernador y superintendente de las cajas reales, el intendente presidía la audiencia (tribunal de alzada) y el ayuntamiento o cabildo, precursor del municipio actual.

La descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada¹

*Juan Carlos Urenda Díaz**

I. Precedentes constitucionales relativos a la organización administrativa de los departamentos

Antecedentes normativos prerrepblicanos

Bolivia en su nacimiento adoptó una forma de Estado completamente unitaria y concentrada, siendo que las condiciones de las regiones que la conformaron estaban dadas para establecer una forma de Estado de mucha mayor autogestión regional.

La forma cómo se fue generando ese derecho autogestionario durante la colonia y como éste fue negado por la república que se formó, a grandes rasgos, es la siguiente:

¹ Artículo publicado en el libro *Análisis de la reforma a la Constitución boliviana*, editado por la Academia Boliviana de Derecho Constitucional en noviembre del año 2002.

* Es abogado, master en comercio y banca internacional por The American University y master en derecho por Harvard University. Trabajó en el estudio jurídico Sullivan & Cromwell de Nueva York. Desde hace doce años es director del estudio jurídico Urenda Abogados Sociedad Civil. Fue miembro del Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional. Es profesor de derecho corporativo en la maestría en administración de empresas de la Universidad Católica. Ha escrito tres libros y más de un centenar de artículos de prensa.

La Audiencia de Charcas ejercía, en lo formal, jurisdicción sobre los territorios que hoy conforman Argentina, Paraguay, Bolivia y parte de Chile, Perú y Brasil. Los precarios medios de comunicación existentes en aquella época, en tan abismal extensión de tierra, obviamente ocasionaron que la Audiencia no pudiera administrar eficientemente estas colonias, por lo que ellas quedaron, en los hechos, regidas casi a su propio arbitrio. Por ello, en el año 1779, España creó el Virreinato del Río de la Plata y la Audiencia de Buenos Aires, con el propósito, entre otros, de reducir la jurisdicción de la Audiencia de Charcas para hacerla administrativamente viable. A consecuencia de ello, la Audiencia de Charcas –que se había desprendido del Virreinato de Lima– pasó, con la nueva medida, a depender del Virreinato del Río de la Plata, quedando así su jurisdicción reducida solamente a las regiones que conformaron posteriormente Bolivia. No obstante esa reforma, las colonias seguían sin poder ser controladas por la Corona, por lo que ésta decidió intentar una otra forma de administración colonial. Y esta vez creyó hacerlo mejor respetando y reconociendo la realidad casi autonómica de las regiones o núcleos económicos formados. Es así que mediante la Ordenanza de Buenos Aires de 1782, fueron creadas las intendencias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Paraguay, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí, con poderes absolutos en las áreas de justicia, administración, hacienda y guerra. Estos poderes concedidos a las intendencias fueron tan vastos que dejaron a la Audiencia de Charcas reducida a un tribunal de apelaciones. Prueba de dicha capacidad autogestionaria es que, en el año 1810, las intendencias de Buenos Aires, Córdoba y Salta hacen uso de su autonomía y se deshacen del Virreinato del Río de la Plata para, posteriormente, convertirse en estados de la República Federal Argentina. También Paraguay se convierte en un Estado soberano. Asimismo, las intendencias de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí, juntamente con la “republicueta” de Santa Cruz, que era en los hechos un ente casi autónomo, se unieron para formar un Estado que, lamentablemente, en su proceso de formación les cercenó la facultad de autogestión de la que habían gozado en el pasado. Posteriormente, la autónoma Tarija se les unió voluntariamente y Oruro, Beni y Pando que se erigieron en departamentos en 1826, 1827 y 1842 respectivamente, también tenían cierta tradición autogestionaria.

El 13 de agosto de 1825, la Asamblea General de la República Bolívar promulgó la Ley No. 4 que estableció lo siguiente: “1° El Estado del Alto Perú

se declara en su forma de gobierno, representativo republicano. 2° Este Gobierno es concentrado, general y uno para toda la república y sus departamentos”.

El segundo numeral constituyó un grave error de interpretación de la realidad socio-histórica por cuanto ese gobierno “concentrado”, mantenido así hasta nuestros días, cercenó los derechos autogestionarios que, en los hechos, habían detentado durante la colonia las regiones que conformaron Bolivia.²

Es así que la Ley No. 39 del 23 de enero de 1826, al establecer la división político-administrativa de la república, reconoció y legalizó las antiguas jurisdicciones territoriales que Chuquisaca, Potosí, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba habían tenido mucho antes de 1825. La inclusión del resto de los departamentos al recién conformado Estado no hizo otra cosa que confirmar la cualidad autonómica de los departamentos de Bolivia: mediante Ley No. 209 del 21 de septiembre de 1831, por voluntad de los autónomos tarijeños, se anexa la provincia de Tarija y se convierte en departamento, habiendo tenido ésta un alto grado de autogestión y de delimitación político-administrativa propia, al igual que sus “dejadas” hermanas provincias de Río de la Plata que ahora conforman el Estado Federal Argentino. Oruro, Beni y Pando, que fueron creaciones posteriores de la república,³ tuvieron en los hechos, también, amplios espacios autogestionarios.

Toda aquella práctica autogestionaria regional fue negada por la estructura centralista que adoptó erróneamente Bolivia en su nacimiento.

Precedentes constitucionales y legislativos

La primera Constitución, promulgada el 6 de noviembre de 1826, no pudo ignorar completamente la realidad cuasiautonómica arriba descrita

2 Ver: Lynch, John: *Administración colonial española 1782-1810. El sistema de Intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*, 2da. ed., Buenos Aires, Eudeba, 1976 p. 11. Roca, José Luis: *Fisonomía del regionalismo boliviano*, 1a. ed., Bolivia, Los Amigos del Libro, 1980, p. 141. Urenda Díaz, Juan Carlos: *Autonomías departamentales: la alternativa al centralismo boliviano*, Los Amigos del Libro, 1987, p. 48-60.

3 El Departamento de Oruro fue creado por la Ley N° 92; el Beni se organizó por Decreto de 18 de noviembre de 1842, con las provincias de Mojos, Caupolicán y Yucarés, siendo la Ley N° 482 la que autorizó al ejecutivo la demarcación de los límites de dicho departamento.

y estableció, en su artículo 26, que los electores departamentales, nombrados por voto popular departamental, debían proponer al poder ejecutivo de seis a diez candidaturas para el cargo de prefecto del departamento,⁴ de manera que se concibió un sistema híbrido de elección del prefecto, modalidad que ahora sigue siendo una alternativa válida.

La Constitución de 1831 anuló la mencionada cualidad de elegibilidad del prefecto en forma solapada ya que, sin mencionar que éste sería designado por el presidente de la República, establecía que sus “atribuciones” serían determinadas por ley.

Las constituciones de 1834, 1837, 1843, 1851, 1861 y 1868 mantuvieron el concepto de la de 1831.

Las constituciones de 1871, 1878 y 1880 centralizaron aún más la función del prefecto y lo degradaron en sus atribuciones: establecieron un sometimiento directo del prefecto al ministro de gobierno, con funciones básicamente policiales.

El 11 de enero de 1931 se produjo un hecho histórico de vital importancia para la historia de la descentralización: se aprobó mediante referéndum popular, en todo el país, una amplia descentralización administrativa que incluía también una descentralización política, lo que demostró que, cuando se le ha consultado al pueblo, éste se ha manifestado en forma rotunda en contra del centralismo administrativo. El proyecto aprobado rescató el mandato de la primera Constitución boliviana de 1826 que establecía que los electores departamentales, elegidos por voto popular y que conformaban una asamblea departamental, proponían al Poder Ejecutivo de seis a diez candidaturas para el cargo de prefecto del departamento. Asimismo, este proyecto constituye el principal antecedente jurídico (pues tuvo aprobación popular y congresal) que, inclusive, fue más allá de la descentralización administrativa, ya que abarcó también la descentralización política, esto es, la facultad de dictar normas reglamentarias a nivel departamental. Las asambleas departamentales tenían las facultades de “reglar” los asuntos propios del departamento, de establecer impuestos, organizar la recaudación, conformar el presupuesto departamental, contratar empréstitos, hacer los caminos y organizar la policía.

4 Este precepto constitucional derogó la facultad que tenía el Ejecutivo de designar a los prefectos de conformidad al inciso 6° de la Ley N° 39 de 23 de enero de 1826.

Eran de tal magnitud las facultades de las asambleas departamentales, que el proyecto limitaba en forma expresa la participación del poder ejecutivo nacional en el departamento de la siguiente manera: “podrá intervenir en los asuntos propios y exclusivos de un departamento solamente para hacer cumplir las sentencias de los tribunales de justicia que fueren resistidas”. Este proyecto, aprobado por el Congreso Nacional, no fue promulgado como ley por haberse opuesto el veto del entonces presidente de la República, Daniel Salamanca.

Siete años después de producirse el referéndum arriba mencionado, la Constitución de 1938 recoge los anhelos descentralizadores del pueblo boliviano e introduce una modificación constitucional importante: en su art. 105 establecía que “el gobierno departamental en lo político y administrativo, estará a cargo de los prefectos, subprefectos y corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por ley”. Esto implicó un avance en dos campos: la inserción del concepto de *gobierno departamental* y la posibilidad de que el prefecto sea elegido por voto popular. Ambos son los elementos fundamentales para la existencia de una real descentralización administrativa territorial. Este precepto constitucional mandaba la elaboración de una ley que normara la elección popular del prefecto, lo cual no se hizo, así como tampoco se derogó la en ese entonces vigente Ley de Organización Política y Administrativa de 3 de diciembre de 1888 ni su Decreto Reglamentario de 1903 de marcado corte centralista. Éste fue el comienzo de una desobediencia a todo mandato constitucional descentralizador que resultó una constante en todo el resto del siglo.

Posteriormente, la Constitución de 1945 y la de 1961 reiteró el mismo texto de la de 1938 que acabamos de glosar, mandato que tampoco fue cumplido. (Ya la de 1961 borra por completo dicho mandato constitucional y vuelve a poner en vigencia un texto similar al del esquema centralista de la Constitución de 1888).

Sin embargo, los constituyentes que aprobaron la Constitución de 1967 rescataron los conceptos descentralizadores de las constituciones de 1938 y de 1945 en lo referente al establecimiento de gobiernos departamentales y a la elegibilidad del prefecto, preceptos que nunca se cumplieron por falta de voluntad política de los gobernantes de turno.

Las constituciones de 1938, 1945 y 1967 dotaron a los departamentos de gobiernos departamentales y establecieron condiciones de elegibilidad

para los prefectos. Estos mandatos jamás fueron cumplidos, por lo que la lección histórica de este hecho es que no es suficiente un enunciado constitucional para devolver a las regiones los derechos autonómicos que les han sido permanentemente negados.

II. Análisis del texto constitucional actual

La Constitución actual es un ejemplo de clásico centralismo. Veamos su texto:

Artículo 109.- En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.

El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.

Sus demás atribuciones se fijan por ley.

Los senadores y diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.

Artículo 110.- El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.

En cada Departamento existe un consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley.

Análisis del artículo 109

El primer párrafo del artículo 109 define el modelo centralista de la administración pública departamental: "En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto designado por el presidente de la República". Este párrafo marca el perfil centralista de la administración pública territorial boliviana.

Nótese que ni el artículo 109 analizado, ni el 110, ni ninguno de la Constitución boliviana se refieren a las prefecturas. Constitucionalmente,

las “prefecturas” no existen. Las palabras “prefectura” o “gobierno departamental” no existen en la Constitución vigente,⁵ sino que constitucionalmente el gobierno central se desenvuelve en los departamentos a través de una delegación de naturaleza personal: quien “está a cargo” y “administra” los intereses departamentales es la persona del prefecto.

Dicha norma cercenó el derecho que tenían los departamentos en la Constitución de 1967 de constituirse en gobiernos departamentales⁶ (derecho que no fue ejercido por los departamentos durante los veintiocho años de vigencia de la Constitución anterior). La inexistencia de gobiernos departamentales significa que los departamentos no tienen personería jurídica, es decir que, por sí mismos, no pueden ser sujetos de derechos ni adquirir obligaciones.

El esquema constitucional vigente relativo a la administración territorial resulta ser el siguiente: la ausencia de gobierno departamental genera un vacío que es llenado con el gobierno nacional, y ese gobierno nacional hace una delegación a una persona para que administre todos los intereses del departamento. La intencionalidad centralista y caciquista de la norma analizada se entiende mejor todavía si a estos prefectos los designa el presidente de la República “a dedo” (como vulgar, pero descriptivamente, se dice), es decir, a su gusto y sabor personal, sin ninguna intervención de los interesados, que son los habitantes de los departamentos.

Lo que constitucionalmente existe en cada departamento, como estructura administrativa, es un “prefecto” que resulta, él, en persona, una extensión del brazo del gobierno central nacional.

El segundo párrafo revela la intención de los legisladores: la única atribución específica que la Constitución le otorga al prefecto es la de ser

5 La palabra “prefectura” aparece en la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de fecha 28 de julio de 1995.

6 La constitución de 1967 normaba una descentralización administrativa territorial sobre la base de los gobiernos departamentales con el siguiente texto: “Artículo 109: En lo político-administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en las Provincias y a los Corregidores en los cantones. Las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus periodos serán determinadas por ley”. El Artículo 110 establecía que “el Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley”.

“Comandante General del Departamento”, dándole un perfil policial a su investidura, en dualidad de funciones con los comandantes departamentales de policía. A su vez, el prefecto nombra a los subprefectos y corregidores así como a todas las autoridades administrativas “cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia”, es decir, a todos los funcionarios prefecturales con excepción de los consejeros departamentales, configurándose, de esa manera, una cadena ininterrumpida de dependencia jerárquica desde el presidente de la República hasta el último funcionario prefectural de todas las prefecturas del país.

El tercer párrafo, que establece que las demás atribuciones del prefecto serán fijadas por ley, dio lugar a la Ley de Descentralización Administrativa que analizaremos más adelante.

El cuarto párrafo es irrelevante.

El artículo 109 determinó el modelo de administración pública del país que conceptualmente consiste en uno centralizado con desconcentraciones hacia las personas naturales llamadas prefectos.

Análisis del Artículo 110

Definido el modelo por el artículo 109, el primer párrafo del artículo 110 es una especie de trampa que sirvió para engañar a los cívicos que presionaban por una amplia descentralización en las jornadas previas a la aprobación del texto constitucional actual.⁷ “El poder ejecutivo a nivel departamental...”, como empieza el artículo, constituye un error conceptual evidente porque el Poder Ejecutivo no tiene niveles departamentales, y luego aquello de “...se ejerce a través de un régimen de descentralización administrativa” es ya verdaderamente una falacia, por cuanto lo que se estaría descentralizando son las atribuciones del prefecto que, como hemos visto, es un emisario personal de las atribuciones que detenta el go-

7 El primero de agosto de 1994, cuatro días antes de que el Congreso Nacional aprobara el texto vigente, luego de una reunión con el presidente Sánchez de Lozada, en una medida sin precedentes, los presidentes de los comités cívicos del país –con excepción de los de Chuquisaca y Pando– entraron en huelga de hambre en rechazo al texto constitucional propuesto para los artículos 109 y 110. En la madrugada del 5 de agosto, los comités cívicos accedieron al texto actual, al parecer porque no evaluaron correctamente los alcances de éste.

bierno central en los departamentos, lo que configura un modelo desconcentrado que no da lugar a descentralización real alguna.

Finalmente, el segundo párrafo establece la existencia, en cada departamento, de un consejo departamental presidido por el prefecto. ¿Cómo es posible que la entidad que se suponía que tenía que fiscalizar al prefecto sea presidida precisamente por el mismo prefecto? Como veremos más adelante, la Ley de Descentralización no asignó a estos consejos facultades reales de fiscalización y no puede dictar políticas de ninguna naturaleza, con lo que quedó reducido a un órgano inoperante.

Lamentablemente, la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución No. 2410 del 1 de agosto del 2002 dejó intacto el texto arriba analizado.

III. Consecuencias del mandato de los artículos 109 y 110: el deficiente modelo boliviano de descentralización

La ley de descentralización administrativa

La falacia de la descentralización

La Constitución vigente define, en sus artículos 109 y 110, el modelo de administración pública boliviana: como un modelo centralizado con desconcentraciones hacia personas naturales llamadas prefectos, que tienen rango de comandantes generales en el ámbito de la jurisdicción departamental. De descentralización administrativa territorial no tiene prácticamente nada, como pasamos a explicar.

El concepto universalmente entendido de descentralización administrativa es: i) la transferencia de competencias administrativas de carácter decisorio a ii) personas jurídicas distintas, cuyos funcionarios, si bien son iii) pasivos al control de tutela por parte de los agentes del Estado, no están sometidos al deber de obediencia jerárquica respecto a éste, siendo frecuentemente iv) elegidos por los ciudadanos interesados.⁸ Con la ex-

8 Ver Vedel, Georges: *Derecho administrativo*, 6a. ed. Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, pp. 538-539 y Urenda Díaz, Juan Carlos: *Descentralización administrativa, conceptos fundamentales y análisis*, Los Amigos del Libro, 1992, pp. 34-43.

cepción del natural control de tutela que hace el gobierno sobre sus emisarios, los prefectos, ninguno de los otros elementos mencionados requeridos para que se constituya un modelo descentralizado en lo territorial existente en el modelo constitucional de la administración pública boliviana.⁹

Como consecuencia de lo anterior, y más precisamente en cumplimiento del mandato del párrafo tercero del artículo 109 –que manda a una ley delimitar las atribuciones del prefecto– aparece la llamada Ley de Descentralización Administrativa,¹⁰ que no descentraliza prácticamente nada. Para ser precisos, al presente, luego de una serie de derogaciones con vocación centralista,¹¹ transfiere una sola competencia a favor del prefecto: la de otorgar personería jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles.¹² De ahí que resulta claramente demagógico el haberla bautizado como Ley de Descentralización Administrativa. Y es que no podía haber sido una ley descentralizadora, por el candado puesto por el artículo 109 que estableció el marco centralizado y desconcentrado (no descentralizado, remarco), de la administración pública territorial boliviana.

El manejo de los recursos departamentales

Los recursos departamentales siguen el mismo tratamiento y lógica centralista: la Ley de Descentralización faculta a los prefectos el manejo

9 Ver Urenda Díaz, Juan Carlos: *La descentralización deficiente*, 1998, Los Amigos del Libro, pp. 74- 81.

10 Ley 1654 de 28 de julio de 1995.

11 La Ley 1788 de Organización del Poder Ejecutivo, de fecha 16 de septiembre de 1997, derogó las facultades transferidas a los prefectos de i) registrar las sociedades comerciales y otros actos de comercio y ii) otorgar y registrar las marcas, diseños, patentes, derechos y licencias. Asimismo, los decretos supremos 24833 de 2 de septiembre de 1997 y 25060 de 12 de junio de 1998 (que abrogó el anterior) privaron a los consejos departamentales de importantes instrumentos de control.

12 La llamada Ley de Descentralización Administrativa No. 1654 de 28 de julio de 1995 inicialmente transfirió tres competencias a favor de los prefectos: a) otorgar personería jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, b) registrar las sociedades comerciales y otros actos de comercio, c) otorgar y registrar marcas, diseños, patentes, derechos y licencias. La Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 de fecha 16 de septiembre de 1997 derogó, en forma expresa, las competencias b) y c) supracitadas.

personal de todos los recursos departamentales. “Los recursos de dominio y uso departamental serán administrados por los prefectos...”.¹³ Y estos recursos definidos por la misma ley son nada menos que: Consecuentemente con su filosofía de delegar en la persona del Prefecto todas las atribuciones del Poder Ejecutivo a nivel departamental, la Ley en sus artículos 20 al 23 faculta al Prefecto a administrar los recursos económicos del departamento: el artículo 20, de la Ley establece que “los recursos de dominio y uso departamental, serán administrados por los prefectos...”. Los recursos económicos de dominio y uso departamental están constituidos por (Ley, Art. 20): a) las regalías departamentales creadas por ley; b) los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551; c) el 25 por ciento de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados; d) las asignaciones consignadas anualmente en el presupuesto general de la nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social, y e) las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación. Las prefecturas administran aproximadamente la misma cantidad de dinero que los municipios, es decir, alrededor de doscientos millones de dólares.¹⁴

¿Quién controla los recursos departamentales? Más adelante analizamos que el consejo departamental, presidido (y agendado) por el prefecto, carece de facultades reales de fiscalización, por lo que los recursos están librados solamente a los controles legales formales, como la ley SAFCO y Contraloría, que, como sabemos, son insuficientes.

Los prefectos sin legitimidad

Dicho modelo de centralismo personalizado ha creado unos prefectos sin legitimidad a los ojos de la población: estando éstos en la obligación de obediencia y a disposición irrestricta del presidente de la República, a nivel departamental no controlan a su personal, que frecuentemente está más dispuesto a acatar las órdenes de las directrices de los jefes departa-

13 Artículo 20 de la ley analizada.

14 Gray Molina, George en *La fuerza de las ideas*, Foro del Desarrollo, Banco Mundial, FES-ILDIS, Instituto Prisma, Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana 2002.

mentales de sus propios partidos,¹⁵ a menudo elegidos mediante elección partidaria.¹⁶

Los consejos departamentales inoperantes

En lo que respecta a los consejos departamentales, sus falencias son las siguientes: i) la forma de elección de los consejeros doblemente indirecta; ii) la ausencia de claridad de la representación de los consejeros; iii) la falta de facultades de fiscalización real de los consejos, y iv) la falta de facultades para decidir políticas departamentales. Estas limitaciones hacen que estas entidades sean inoperantes. Veamos cada uno de los aspectos mencionados.

Los consejeros son elegidos en forma doblemente indirecta, esto es, que a la elección en lista cerrada de los concejales municipales se agrega la elección de los consejeros departamentales, precisamente por los mismos concejales municipales, elección que le resta legitimidad desde el inicio mismo de sus funciones.¹⁷

El hecho de que los consejeros provengan de las provincias y sean elegidos por los concejos municipales de las provincias, lejos de generar una incorporación de los concejos municipales a la gestión departamental, en la práctica sólo ha generado negociaciones partidarias prebendales a la hora de la votación en los concejos para la designación de los consejeros departamentales, quedando las provincias sin ningún tipo de representación que valide las aspiraciones populares. Los consejos departamentales, entonces, no representan legítimamente ni a las provincias ni a los municipios provinciales.

Pero lo más notorio es que los consejos departamentales no tengan facultades reales de fiscalización de los actos del prefecto.¹⁸ Este hecho, por sí solo, justifica la necesidad de repensar el rol de estos consejos.

15 Laserna, Roberto con la asistencia de Henry Oporto: *Las prefecturas departamentales y la descentralización en Bolivia*, La Paz, Ministerio de la Presidencia, 1998.

16 Oporto, Henry: *La descentralización en Bolivia*, ILDIS, 1998.

17 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: *Propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado en el marco del doble proceso de descentralización departamental y municipal*, agosto del 2000.

18 De acuerdo al artículo 14 de la Ley de Descentralización Administrativa, el consejo departamental es un órgano de "consulta, control y fiscalización... de los actos admi-

Además, los consejos departamentales no tienen facultades de dictar políticas sobre ninguna materia, ni siquiera en los campos de salud y educación, donde las prefecturas se convierten en intermediarios de los pagos de los sueldos que paga el gobierno central; es decir, que el gobierno central, que es el que asigna los ítems para el pago de los sueldos y salarios de los profesores de los colegios y los médicos de los hospitales, efectiviza estos pagos a través de las prefecturas, pero éstas, incluidos sus consejos, no tienen facultades para decidir nada respecto a las competencias de educación y salud. Por ello es que, por ejemplo, no obstante el mandato constitucional vigente relativo a lo de “multiétnico y pluricultural” (art. 1), en todos los colegios de Bolivia se sigue enseñando en textos uniformes en franco desconocimiento del derecho a la diversidad con que cuentan las diferentes regiones de esta Bolivia diversa.

Por lo anterior, debemos concluir que dichos consejos, como están concebidos, resultan, sin duda alguna, inoperantes.

Hoy, inclusive los gestores de esta ley consideran que en el ámbito departamental y provincial los resultados de la aplicación de la Ley de Descentralización Administrativa han sido deficientes, atribuyendo las deficiencias a problemas de aplicación y de gestión.¹⁹

nistrativos del Prefecto” (Art. 10). Sin embargo, el Decreto Supremo N° 24833 de 2 de septiembre de 1997 (antes de que cumpla un mes el gobierno de Banzer) y el Decreto Supremo 25060 del 12 de junio de 1998 derogaron los pocos instrumentos de fiscalización que el reglamento de la Ley de Descentralización (D. S. 24206 del 29 de diciembre de 1995) había otorgado a dichos consejos: a) La obligación del prefecto de presentar informes semestrales escritos al consejo departamental; b) el procedimiento y la forma de representación del consejo departamental, ante el presidente de la República, en los casos en que el prefecto se aparte del dictamen del consejo departamental y c) el procedimiento de censura al prefecto. Las únicas competencias que conceden al consejo departamental un rol de alguna importancia fiscalizadora son las de aprobar el proyecto de presupuesto departamental presentado por el prefecto, y el de autorizar la suscripción de contratos de obras y servicios públicos. Competencias que normalmente se ignoran por cuanto los prefectos le informan al consejo con lo obrado.

19 Molina, Carlos Hugo *et al.*: *Evaluación de los consejos departamentales y provinciales, estudios de caso*, Fiedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2001.

La Ley de Participación Popular

Lo destacable de la Ley de Participación Popular²⁰ (LPP) ha sido la municipalización del territorio nacional, la coparticipación tributaria a favor de las municipalidades²¹ y la transferencia de competencias que, aunque con limitaciones, como veremos más adelante, generaron un proceso descentralizador exclusivamente a favor de los municipios. Por ello, hoy esta ley resulta imprescindible para analizar la descentralización en Bolivia.

No está claro bajo qué marco constitucional la LPP transfirió competencias a los municipios, ya que la Constitución vigente no prevé la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a aquéllos.

Lo cierto es que se transfieren en favor de los 311 (hoy 314) gobiernos municipales las siguientes competencias que antes pertenecían al gobierno central: el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microrriego. Sobre estas competencias, los municipios deben administrar y controlar el equipamiento transferido, dotar de equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos para el funcionamiento de la infraestructura, la supervisión de las autoridades educativas y la fiscalización de las autoridades del área de salud. Ésas son todas las transferencias efectuadas, sobre las cuales el Poder Ejecutivo (gobierno central) se reserva para sí la facultad de dictar normas, definir políticas, la dependencia jerárquica de todo el personal docente administrativo y técnico especializado, y pagar todos los sueldos relacionados con la infraestructura transferida.

Por ello, hemos calificado a dichas competencias como competencias huérfanas. La LPP entrega a los municipios las escuelas, los hospitales y otros, instruye mantenerlos y/o construirlos y, sin embargo, la educación y salud siguen moviéndose al ritmo de las políticas y recursos económicos

20 Ley N° 1551 del 20 de abril de 1994.

21 La variación porcentual del aumento de los recursos financieros a favor de los municipios entre 1993 –antes de la implementación de la LPP– y 1994, fue espectacular: de 1600 por ciento a 2000 por ciento para las municipalidades de Potosí, Beni y Pando, que eran las menos favorecidas. Entre cien por ciento y cuatrocientos por ciento para las otras (cifras aproximadas deducidas de los gráficos tridimensionales presentados en la página web del Ministerio de Desarrollo Humano: <http://www.sep.gov.bo>)

del gobierno central, habiéndose además transferido competencias, descentralizado responsabilidades, sin la previa asignación suficiente de recursos para atenderlas.

La asignación de ítems para médicos y personal de apoyo en materia de salud y de profesores en educación requiere de un vergonzoso lloriqueo de los directores de los hospitales y de los padres de familia, respectivamente; y dichos ítems, cuando son asignados, a menudo son enviados desde el gobierno central a los departamentos con los nombres de los titulares de los ítems.

Lo equivocado del modelo descrito se puede ilustrar de la siguiente manera: si se hubiera dotado a los municipios de la facultad de dictar políticas en salud y educación, tendríamos, en dichos campos, un caos normativo en la república; por ejemplo, cada uno de los 314 municipios definiría los textos escolares, probablemente distintos todos; lo mismo en salud, cada municipio podría dotarse de normas distintas en materia de prestación de los servicios de salud. Esto explica que la descentralización exclusivamente municipal es un error que hay que enmendar, otorgando dichas facultades a los consejos departamentales con jurisdicción en todo el departamento.

El control orgánico de los municipios también ha fracasado. Los comités de vigilancia han demostrado su ineficacia, y lo que llama la atención es que la ley del Diálogo Nacional 2000, como veremos más adelante, los ha ratificado como las entidades de la “sociedad civil” llamadas a fiscalizar a los municipios.

La ley del diálogo nacional 2000: sus bondades y torpezas

El diálogo nacional, reflejo de cuatro mil instituciones debidamente representadas, concluyó sin ambages que, en lo que respecta a la gestión pública nacional, se debe radicalizar la descentralización política y administrativa de los departamentos de Bolivia, eligiendo por voto directo a los prefectos y a los consejeros departamentales.²² Con relación a las prefecturas textualmente concluyó en lo siguiente:

22 Diálogo Nacional: www.dialogolcp.gov.bo/dialogo2000lcp/id84.htm

...las prefecturas deben ser fortalecidas y sus mecanismos de gestión deben ser mejorados. Una de las principales deficiencias detectadas en las prefecturas y que, de alguna manera, puede ser la explicación de su bajo desempeño, es la existencia de una situación de ambigüedad en su estructuración institucional. Por un lado, los prefectos son designados por el gobierno central, siendo por lo tanto parte del gobierno central, pero a la vez cuentan con un consejo departamental elegido desde los gobiernos municipales y que tiene atribuciones no sólo de fiscalización sino también de coadministración de las prefecturas. (...) Esta dualidad ha generado un *sistema perverso* (las cursivas son nuestras) en que ni la función administrativa a cargo del prefecto ni la función fiscalizadora pueden ser cumplidas.

Pues bien, el 31 de julio del año 2001 se dicta la Ley N° 2235 denominada Ley del Diálogo 2000, que tiene la bondad de asignar a los municipios –proporcionalmente al número de habitantes en función de los índices de pobreza– los recursos provenientes del programa ampliado de alivio a la deuda.

Sin embargo, dicha ley hizo caso omiso a las recomendaciones de naturaleza institucional que efectuó el Diálogo Nacional. Mantuvo la estructura prefectural intacta, ratificando a los consejos departamentales²³ como entidades fiscalizadoras de los recursos del alivio de la deuda, como si no estuviera suficientemente comprobado que dichos órganos son inoperantes. En lo que se refiere a los municipios, también asignó a los comités de vigilancia la labor fiscalizadora²⁴ de los recursos mencionados, desoyendo el mandado del Diálogo 2000 que mandaba fiscalización de la sociedad civil e ignorando deliberadamente que éstas entidades están tan politizadas y prebendalizadas que haberlas ratificado como entidades fiscalizadoras ha resultado un verdadero despropósito y un engaño a los condonadores de la deuda externa boliviana.

Principales problemas de las competencias transferidas a las prefecturas y los municipios

Como efecto de la delegación de competencias (desconcentración) a favor de las prefecturas analizada en el numeral III. a) y la transferencia

23 Artículo 26.

24 *Ibid.*

de competencias (descentralización) a favor de los municipios analizada en el numeral III. b), se han producido, en los hechos, los siguientes problemas de operatividad:

Prefecturas

1. Sólo detentan la competencia de dictar resoluciones para el otorgamiento de matrículas para las asociaciones y fundaciones.
2. No existe coordinación entre las prefecturas y los municipios.
3. Carecen de fiscalización institucional.
4. Carecen de órganos de elaboración de proyectos de desarrollo.
5. No incentivan el desarrollo de la industria y negocios.
6. No representan a los departamentos.

Municipios

1. A los municipios se les ha asignado competencias en materia de educación y salud sin la correspondiente asignación presupuestaria para el pago de sueldos y salarios, lo que resulta una violación a su autonomía económica.
2. Como efecto de lo anterior, los municipios no son responsables por el desempeño de las competencias de salud y educación transferidas por la LPP.
3. Los municipios no definen políticas sobre las competencias de salud y educación transferidas por la LPP, violándose, de esta manera, el concepto de autonomía municipal por cuanto la facultad normativa relativa a estas competencias está reservada al gobierno central.
4. Los comités de vigilancia han fracasado.
5. La participación efectiva de la población en lo que atañe a la puesta en práctica de la Ley de Participación Popular es mínima.

Algunas propuestas de cambio de reciente publicación

Algunas de las propuestas de reforma constitucional que recientemente han recomendado la creación de gobiernos departamentales y la elección directa del prefecto son las siguientes:

- a) Diálogo Nacional: *www.dialogolcp.gov.bo/dialogo2000lcp/id84.htm*
- b) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: *Propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado en el marco del doble proceso de descentralización departamental y municipal*, agosto del 2000. También propone puntualmente la creación de los gobiernos departamentales conforme a la Constitución de 1967.
- c) Movimiento Autonomista Nación Camba: *Un nuevo pacto con el Estado boliviano*, Santa Cruz, julio del 2001. Propone un sistema de autonomías radicales.
- d) Wilmar Stelzer Jiménez, exdiputado nacional de la Circunscripción 51 (1997-2002), propuso en *Reformas a la Constitución Política del Estado* impulsar la creación de gobiernos departamentales.
- e) Barrios Suvelza, Franz Xavier: *El Estado triterritorial: hacia una nueva descentralización en Bolivia*, FES-ILDIS. Importante aporte que propone, en respuesta al Estado actual “bigubernativo” (gobierno central y municipal), que considera que está “agotado aunque no haya pasado ni su adolescencia”, un modo de Estado donde se conforma un sistema de tres niveles territoriales, el nacional (o superior) el departamental (o meso) y el municipal (o inferior), los cuales se traban en términos de estricta coordinación en base a catálogos de competencias constitucionales para cada uno de los niveles territoriales.
- f) Movimiento para el Cambio Ciudadano (MCC) al mando de René Blattmann, propuso las autonomías regionales en su plataforma electoral para las elecciones 2002.
- g) Justiniano, José Guillermo: “El eslabón perdido”, en *El Deber* (Santa Cruz de la Sierra), 27 de febrero de 2002. Sin abogar por una descentralización territorial departamental, considera a las prefecturas como eslabones perdidos por cuanto los resultados de la Ley de Descentralización Administrativa no han funcionado. Textualmente afirma: “Después de más de seis años de aplicación de las reformas, no existen dudas de que las Prefecturas constituyen el eslabón perdido porque no han cumplido ni medianamente su función de enlace entre el nivel nacional y local”.
- h) Gray Molina, George: “Participación Popular y Descentralización Administrativa: más allá del municipalismo”, en *La fuerza de las ideas*, Foro del Desarrollo, Banco Mundial, FES-ILDIS, Instituto Prisma, MPD,

Universidad Católica, 2002. Propone trabajar en función de metas universales en cuanto a cobertura y calidad en la prestación de los servicios, descentralizando la promoción productiva a fin de lograr un “eslabonamiento” entre empresas de dimensiones micro, pequeña y mediana, así como transformar la capacidad productiva de los distintos municipios y regiones. También propone profundizar el autogobierno, la despartidización de la representación local y el reconocimiento de la constitución de municipios y/o mancomunidades indígenas.

- i) Terán., José Antonio: “La participación y el control social desde una perspectiva fiscal”, en *La fuerza de las ideas, op. cit.* Plantea un enfoque eminentemente fiscal. Propone que la descentralización política incluya una propuesta fiscal, sin la cual no tendría validez. Según él, existen dos modelos clásicos de descentralización fiscal: el del “agente principal” y el del modelo de “elección pública local”. En el primer caso, el agente principal representa el nivel central y el agente es el nivel operativo; en el segundo caso, los ciudadanos deciden el servicio que requieren y aportan los recursos para su ejecución. El caso boliviano es mixto, con elementos de ambos modelos, pero cada vez más cercano al primero debido a cuatro factores: la coparticipación tributaria habría generado pereza fiscal en las municipalidades al no hacer esfuerzos en materia de recaudaciones propias; las transferencias en especie condicionadas (donaciones en especie) son sumamente negativas porque carecen de incentivos; la política de compensación no está dando los resultados esperados y el endeudamiento municipal se ha descontrolado hasta representar casi el 5 por ciento del PIB (más de cuatrocientos millones de dólares) poniendo en riesgo el equilibrio macroeconómico.
- j) Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, www.reformas-constitucionales.gov.bo, 2001. En lo que respecta a la descentralización administrativa, dicho consejo no modificó sustancialmente el modelo de administración pública que establece la Constitución de 1995. Introdujo, sí, cuatro modificaciones importantes: a) el consejo departamental eleva ternas, de entre sus miembros, al presidente de la República, para que éste designe al prefecto; b) se otorga a los consejos departamentales facul-

tades directas de fiscalización y reglamentación; c) los consejeros departamentales son elegidos por los concejos municipales del departamento, de entre los concejales municipales, y d) el prefecto no forma parte del consejo departamental. Al respecto, es oportuno transcribir el texto del voto disidente de los consejeros Pablo Dermizaki, Jorge Asbún y Juan Carlos Urenda:

Si no se crean los gobiernos departamentales, es decir, personas jurídicas distintas a las del gobierno central, no habría una descentralización territorial efectiva. Las competencias de los consejos departamentales debieran estar detalladas en la Constitución y no dejarlas a que una ley las determine (la experiencia en esta materia indica que dejar a que una ley norme estos aspectos equivale a postergarlos indefinidamente). Estas competencias, además de las de fiscalización, debieran ser reglamentarias en materia de educación, salud y agricultura de vigencia departamental. Por otra parte, limitar la elección de los consejeros departamentales a los miembros de concejos municipales parece un retroceso. La argumentación de que el concejal municipal convertido en consejero departamental articularía mejor la estructura prefectural con los municipios, no parece sólida, al margen de la dualidad de funciones que tendría el concejal/consejero. La articulación entre el nivel prefectural y municipal para que sea posible debe normársela. Es fundamental que radicalicemos la democracia yelijamos a los consejeros departamentales por voto popular y directo.

El argumento de la gobernabilidad

La descentralización político-administrativa tiene en el argumento de la *gobernabilidad* su más frecuente adversario.

El principal argumento consiste en que un gobierno departamental (prefecto y consejo) elegido democráticamente pudiera tornar la democracia inmanejable o ingobernable, por cuanto la fuente de su poder no proveniría del gobierno central sino del pueblo, lo que daría a dichos gobiernos una autoridad moral o legitimación de tal magnitud que pudiera seguramente inducir a sus representantes a no coordinar obedientemente con el gobierno central y, por lo tanto, se generaría ingobernabilidad.

Aquella es una premisa falsa. Como lo demostramos en el numeral siguiente en forma detallada, la legislación comparada nos muestra cómo

en Italia, Bélgica, España, Uruguay, Paraguay y Colombia los gobiernos territoriales o sus similares son invariablemente elegidos por voto popular en cada una de sus circunscripciones territoriales, y no por ello esos países se han vuelto ingobernables o han dejado de ser unitarios.

Otro argumento es el relativo a que la elección directa del prefecto o de los consejeros nos convertiría en un Estado federal (este argumento ha sido llevado con tal mala intención que resulta que en Bolivia pareciera que el federalismo es una mala palabra). Ese argumento, para ser válido tendría que presumir que los Estados federales son ingobernables *per se*, lo cual resulta también errado. Si los Estados federales fueran tan ingobernables, no existirían. Con excepción de la URSS, ningún Estado federal del mundo se ha escindido o balcanizado por haber hecho uso de su condición de Estado asociado. Los Estados que se han balcanizado son aquellos –a menudo unitarios centralizados– que no reconocen a los territorios que los componen los derechos que les corresponden.

Asimismo, ninguno de los países arriba nombrados se ha convertido en federal por el hecho de haberse descentralizado en lo político y administrativo. La descentralización político-administrativa (o autonomía) de acuerdo al derecho comparado, analizado en el numeral siguiente, nos indica que la descentralización política, es decir, la descentralización del Poder Legislativo –que aplicada a los departamentos significaría dotar a las consejos departamentales de la facultad de dictar normas reglamentarias de leyes nacionales con relación a aquellos aspectos de exclusivo interés del departamento– a favor de los entes territoriales, dista muchísimo de convertir a cada territorio en un Estado asociado a la manera de un Estado federal, por cuanto en los Estados federales cada Estado tiene todas las facultades de uno independiente, esto es, los tres poderes con atribuciones plenas cada uno de ellos, además de su propia constitución. Por ejemplo, cada uno de los Estados asociados tiene un poder judicial independiente del resto de los demás, un poder legislativo –a menudo compuesto por dos cámaras– que tiene facultades para dictar prácticamente todo tipo de leyes, incluida su propia constitución, y un gobierno que tiene, naturalmente, un gobernador electo.

El presupuesto básico de todos los argumentos relativos a descalificar a la descentralización político-administrativa en aras de la *governabilidad*, radica en la presunción equivocada de que ésta funciona mejor en la medida en que las decisiones administrativas y regulatorias estén confiadas

al gobierno central. Así, en un ejemplo extremo, la *governabilidad* perfecta sería una férrea dictadura donde la ley la elabora y la hace cumplir la misma persona y su entorno, sin ninguna posibilidad de reclamo o reacción por parte de los interesados por la vía legal.

El instrumento para evitar que la legitimidad y la autoridad moral que otorgaría el voto a un gobierno departamental o regional elegido popularmente desemboque en *ingovernabilidad* radica en la clasificación, constitucional, clara y detallada, de las competencias que debieran corresponderle a cada uno de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, y en la aplicación, en consecuencia, del principio de legalidad.

IV. Legislación comparada sobre descentralizaciones político-administrativas territoriales en países unitarios (no circunscrita al municipio exclusivamente)

Descentralización político-administrativa equivale a autonomías. Aclaración conceptual

La descentralización administrativa corresponde básicamente a la esfera del Poder Ejecutivo, en tanto la descentralización política a la del Poder Legislativo. Así, cuando se indica que un territorio está descentralizado en lo administrativo, se infiere que el órgano de la entidad descentralizada administra recursos y ejerce competencias transferidas por el Poder Ejecutivo; y cuando se habla de descentralización política se indica que el órgano territorial descentralizado en lo político tiene facultades de dictar normas que normalmente son reglamentarias de la normativa nacional. (Este tipo de descentralización política no se debe confundir con el sistema federal, en el que cada territorio constituye un Estado con sus respectivos poderes, donde el poder legislativo de cada Estado miembro tiene facultades para dictar desde su propia constitución hasta reglamentos administrativos).

Las regiones autónomas de Italia

La Constitución italiana vigente (1947) define así su estructura administrativa estatal: "La República, una e indivisible, reconoce y promueve

las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización” (art. 5).

Italia, país unitario por excelencia, demuestra así su vocación descentralizadora y autonomizadora. El último párrafo citado indica que constitucionalmente la ley debe adecuarse a lo que conceptualmente se entiende por autonomías y por descentralización administrativa y no deja a la ley la definición de esos conceptos, que es lo que normalmente ocurre y donde, a menudo, como en Bolivia, se ha frustrado el mandato constitucional.

Italia se divide en regiones, provincias y municipios. Las regiones se constituyen en entes autónomos con poderes y funciones propias (art. 114).

Los órganos de las regiones son el consejo regional, la junta y su presidente.

El consejo regional ejerce las potestades legislativas y reglamentarias atribuidas a la región (ello significa una clásica descentralización política territorial) y las demás funciones que le confieran la Constitución y las leyes. Puede presentar proposiciones de ley a las Cámaras. La junta regional es el órgano ejecutivo de las regiones.

Los consejos regionales tienen facultades legislativas sobre las siguientes materias (art. 117):

- Organización de las oficinas y de los entes administrativos dependientes de la región
- Circunscripciones municipales
- Policía local, urbana y rural
- Ferias y mercados
- Beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria
- Instrucción artesanal y profesional y asistencia escolar
- Museos y bibliotecas de corporaciones locales
- Urbanización
- Turismo e industria hotelera
- Tranvías y líneas de automóviles de interés regional
- Vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional
- Navegación y puertos en los lagos

- Aguas minerales y termales
- Canteras y turberas
- Caza
- Pesca en las aguas interiores
- Agricultura y montes
- Artesanía
- Otras materias indicadas por leyes constitucionales

Corresponden a la región las funciones administrativas para las materias enumeradas en el artículo anterior, salvo las de interés exclusivamente local, que las leyes de la República pueden atribuir a las provincias, a los municipios y a otros entes locales.

El Estado, mediante ley, puede delegar en la región el ejercicio de otras funciones administrativas. La región ejerce sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios o en otros entes locales o a través de sus oficinas (art. 118).

Las regiones tienen autonomía financiera que la coordinan con Hacienda del Estado, de las provincias y de los municipios. Las regiones pueden dotarse de tributos propios y cuotas sobre tributos estatales en relación con las necesidades de las regiones (art. 119).

Cada región cuenta con un estatuto que contiene las normas relativas a la organización interna de la región; es elaborado por el consejo regional y aprobado mediante ley de la República (art. 123).

El presidente de la junta representa a la región, promulga las leyes y los reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la región, de acuerdo con las instrucciones del gobierno central (art. 121).

Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adagio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta son regiones con condiciones especiales y particulares de autonomía de acuerdo a estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales (art. 115).

El ejercicio de las funciones administrativas del Estado en el ámbito de la región y la coordinación de los servicios estatales con las regionales se encomienda al comisario del gobierno (art. 124).

Un último aspecto importante de resaltar es el referido al procedimiento normativo regional. De acuerdo al artículo 127 de la Constitución, y

Ley de 10 de febrero de 1953, toda ley aprobada por el consejo regional se habrá de poner en conocimiento del comisario de gobierno para su visado. El gobierno puede ordenar que sea devuelto el texto al consejo cuando considere que excede de la competencia de la región o está en oposición con los intereses nacionales o con los de cualquier otra región. Si el consejo lo aprueba de nuevo por mayoría absoluta de sus miembros, sin aceptar las observaciones del gobierno, éste no puede devolverlo para una segunda revisión, sino que para conseguir que no sea aprobado no tiene otro camino que el de promover, en el plazo de quince días, la cuestión de legalidad ante el Tribunal Constitucional.

Las comunidades regionales de Bélgica

Los ensayos de transformación de las estructuras políticas del Estado belga, para permitir el autogobierno a las diferentes comunidades y territorios que lo integran, son ya antiguos, aunque cobraron un especial relieve a partir de la revisión constitucional de 1970. Los proyectos y las decisiones adoptadas son de una enorme complejidad, como compleja es en sí misma la realidad nacional belga, en donde no basta la mera sustitución de las estructuras centralizadas que han venido presidiendo la organización del Estado desde su misma constitución en 1830, sino que cualquier proyecto de autonomización tiene, a su vez, que dar respuesta al problema del autogobierno y protección de las comunidades culturales y lingüísticas que coexisten sobre su territorio.

Las reformas más recientes arrancan de la Ley de 15 de julio de 1970 sobre organización de la planificación y de la descentralización económica. En esta ley se crearon tres consejos económicos regionales para Valonia, Flandes y Bravante. En el mismo año, hubo una modificación constitucional que conservó estos consejos y añadió otras estructuras regionales con las que, por una parte, trataba de organizar las autonomías culturales y, por otra, montar la regionalización del país, para lo cual, como se verá enseguida, se serviría de organismos distintos.

En cuanto a la organización propiamente cultural, el texto constitucional de 1970 dividió el territorio nacional en tres comunidades culturales distintas, que corresponden a las regiones de lengua francesa, neerlandesa y alemana, administradas cada una de ellas por sus correspondientes

consejos culturales (art. 3 de la Constitución), “reconociéndoles facultades normativas de diversa índole”, por ejemplo, en materia de enseñanza, cooperación cultural, uso de las lenguas, las instituciones administrativas, etc.

El territorio nacional está dividido en tres regiones: flamenca, valona y bruselense, las que se rigen por consejos elegidos. Las autonomías se rigieron por el Pacto de Egmon de 24 de mayo de 1977, y los acuerdos de Stuyvenberg de 28 de febrero de 1978, que constituyen el denominado pacto comunitario que concluyó en la reforma constitucional de 1980.

El objetivo principal de esta reforma fue establecer reglas nuevas sobre financiación, atribuir a Consejos únicos la representación de las comunidades culturales y el ejercicio de las competencias regionales, y regular las “competencias normativas de estos consejos”.

Las comunidades autónomas de España

Recuperada la democracia en España, en 1978 se promulga una nueva Constitución muy perfeccionada en lo referente a las autonomías regionales. En sus partes salientes, el título octavo establece que:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

En líneas generales, la Constitución prevé básicamente dos procedimientos de iniciativa y aprobación de los estatutos autonómicos, uno ordinario y otro especial, existiendo, además, otras vías procedimentales singulares que se adecuan a las características de determinados territorios. Los estatutos autonómicos son “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (art. 147 l).

El procedimiento *ordinario* establece que:

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas (órganos encargados del gobierno y administración de las provincias) o al órgano interinsular correspondiente (se refiere a las islas), y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por algunas de las Corporaciones locales interesadas (art. 143 -2).

En caso de que algunas regiones hubieran sido dotadas de un régimen provisional de autonomía antes de entrar en vigencia la Constitución, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, pueden sustituir, en la iniciativa del proceso autonómico, a los órganos mencionados (Disposición transitoria primera). Los pasos a seguir para la elaboración y aprobación final de los estatutos, en este caso, son sencillos: el proyecto de estatuto es elaborado por una asamblea constituida *ad hoc*, e integrada por los miembros de las diputaciones provinciales u órganos interinsulares de las provincias afectadas, y por los parlamentarios (diputados y senadores) que hubieran sido elegidos en ellas. Cubierto este trámite, el proyecto de estatuto es llevado a las Cortes Generales (Parlamento) para su tramitación como ley (art.146).

Mediante este procedimiento ordinario, los poderes asumidos por los órganos autonómicos no pueden rebasar las competencias fijadas en el artículo 148; es decir, sólo pueden asumir competencias en las siguientes materias: (enumeramos las principales) organización de sus instituciones de autogobierno, urbanismo y vivienda, obras públicas en general, ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la autonomía, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, protección al medio ambiente, pesca, fomento al desarrollo económico, artesanía, museos, bibliotecas y todo lo relacionado con la cultura, turismo, deportes, asistencia social y sanidad.

Transcurridos cinco años, mediante reforma de sus estatutos, estas comunidades autónomas pueden ampliar, sucesivamente, sus competencias en las materias que no sean de exclusiva competencia estatal (que veremos más adelante) (art. 148-2).

El procedimiento de autonomización especial, comprende dos modalidades. La primera tiene por destinatarios “a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía” (Disposición transitoria segunda). Fórmula curiosa que la Constitución emplea para referirse –aunque sin nombrarlas– a Cataluña, País Vasco y Galicia, nacionalidades históricas que, al amparo de la Constitución republicana de 1931, votaron afirmativamente sendos estatutos de autonomía.

Estas comunidades, cuando lo acordaren sus órganos preautonómicos colegiados superiores, pueden proceder inmediatamente (y no esperar cinco años como en el procedimiento ordinario) a incluir en su proyecto de estatuto ya no solamente aquellas competencias reservadas para el anterior procedimiento, sino todas aquellas que no sean de competencia exclusiva del Estado. Ello otorga abundantes ventajas para una autonomización más profunda, por cuanto las actividades de competencia exclusiva del Estado tratan, en general, de funciones relativas a la nacionalidad; defensa; política exterior; administración de justicia; legislación civil, penal, procedimental, laboral aduanera, arancelaria, etc.; sistema monetario; economía estatal; fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; régimen jurídico de las administraciones públicas; obras que abarquen más de una comunidad autónoma; marina mercante, normas básicas del régimen de prensa, radio, televisión; defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español, seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas; autorización para consultas populares por vía del referéndum.

Esta iniciativa no precisa del concurso adicional de la voluntad de las corporaciones locales afectadas, ni tampoco del cuerpo electoral de dichas comunidades, por entender los constituyentes que tales voluntades ya se habían manifestado afirmativamente durante el régimen republicano. Y así efectivamente ocurrió, las tres comunidades mencionadas obtuvieron sus respectivos estatutos mediante esta vía.

La segunda modalidad de este procedimiento especial es mucho más compleja y exigente. El artículo 151-1 exige que para poder igualar las ventajas que otorga la Constitución a las comunidades que acabamos de mencionar, que ya hubieron plebiscitado afirmativamente proyectos de esta-

tutos autonómicos, las demás comunidades regionales o nacionales deben poner seriamente a prueba su voluntad autonómica mediante el cumplimiento sucesivo, dentro del plazo de seis meses, de los siguientes requisitos en la misma fase de iniciación: 1°.- Acuerdo de las diputaciones provinciales o de los órganos interinsulares (en los territorios que todavía carezcan de régimen provisional de autonomía), o bien de los órganos colegiados superiores preautonómicos (en los territorios que cuenten ya con un régimen de autonomía); 2°.- Acuerdo de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y 3°.- Ratificación mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una ley orgánica del Parlamento (art. 151-1).

Ahora, para la elaboración y aprobación final del estatuto, los pasos a seguir son iguales para estas dos modalidades: de acuerdo al artículo 151 2, el estatuto es elaborado y aprobado por la asamblea de todos los diputados y senadores del territorio que pretenda acceder al autogobierno, la cual será convocada por el órgano colegiado preautonómico en los casos de Cataluña, Galicia y País Vasco (Disposición transitoria segunda *in fine*), o por el gobierno en todos los demás casos.

El proyecto aprobado se remite a la comisión constitucional del Congreso de los Diputados, la cual lo examinará en el plazo de dos meses, contando con el concurso y la asistencia de una delegación de parlamentarios de la asamblea proponente (región que quiere autonomizarse), para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

Una vez logrado el acuerdo, se somete el texto definitivo de estatuto a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas y, si resulta aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, es elevado a las Cortes Generales (Parlamento) para que los plenos del Congreso y del Senado decidan sobre el mismo mediante voto de ratificación; que si es positivo, determina la sanción y promulgación del estatuto como ley orgánica. Por el contrario, si en el seno de la comisión constitucional del Congreso no se alcanzara el acuerdo entre ésta y la delegación de la Asamblea de parlamentarios, el proyecto de estatuto seguirá entonces la tramitación ordinaria como proyecto de ley ante las Cortes Generales. Si al cabo de estos trámites (durante los cuales el proyecto de estatuto

puede ser alterado tanto como las cámaras lo deseen), las Cortes dan su voto afirmativo, el texto aprobado será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas, habiendo de ser promulgado si recibe el voto afirmativo de la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia.

Este procedimiento especial expresado en la Disposición transitoria segunda y en el artículo 151, tiene una diferencia fundamental con el ordinario: éste lleva a un estatuto “otorgado” por el Parlamento del Estado a la comunidad autónoma interesada; en cambio el especial es un estatuto “pactado” entre la comunidad que quiere autonomizarse y el Estado.

Las otras vías procedimentales a que hicimos alusión, son las legisladas para el caso especial de Canarias, de Ceuta y de Melilla, y el sistema mediante el cual el Parlamento, por ley orgánica, “impone un estatuto autonómico a una región” (el caso de la provincia de Madrid).

En resumen, hasta la fecha, conforme a esta Constitución, se han consolidado dieciocho comunidades autónomas. De ellas, cuatro por la vía del artículo especial 151 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), trece por la vía ordinaria del artículo 143 (Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Baleares y Canarias); y Navarra y Madrid por dos procedimientos sui géneris.²⁵

La descentralización político-administrativa de Colombia

Colombia, al igual que Bolivia, está dividida territorialmente en departamentos dentro de los cuales se encuentran los municipios.

De acuerdo al artículo 298 de su Constitución de 1991 hasta hoy vigente, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social, y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre el Estado

25 Sobre el fenómeno autonómico español hemos consultado fundamentalmente a Sanches Goyanes, Enrique: *Constitución Española comentada*, 8a. ed., Madrid, Paraninfo, 1982, pp. 122-181, *passim*. Tamames, Ramón: *Introducción a la Constitución española*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1982, *passim*.

+

y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Cada departamento está representado por un gobernador que ejerce los roles constitucionales de jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios el Estado nacional acuerde con el departamento. Los gobernadores son elegidos para periodos de tres años y no pueden ser reelegidos para el periodo siguiente. La ley fija las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamenta su elección y determina las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos (artículo 303).

En cada departamento existe una corporación administrativa, de elección popular, que se denomina asamblea departamental, y está integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno (artículo 299).

Las atribuciones de las asambleas departamentales son las siguientes (artículo 300):

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negocia enajenar bienes y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación, la salud, en los términos que determine la ley.
11. Cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley. Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

La descentralización político-administrativa departamental del Uruguay

En su constitución de 1997, el Uruguay se dotó de una descentralización político-administrativa departamental (o autonomías departamentales, que como está dicho son conceptos equivalentes) cuyos rasgos principales son los siguientes:

Se crea gobiernos y juntas departamentales. El gobierno departamental está presidido por un intendente y las juntas departamentales se componen por 31 miembros. Todos ellos elegidos por sufragio popular (arts. 262, 263 y 270).

El intendente representa al departamento y sus relaciones con los poderes del Estado o con los demás gobiernos departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados (art. 276).

El rasgo distintivo más importante de la facultad normativa de las juntas departamentales es la facultad de crear impuestos departamentales, aspecto que establece con nitidez la descentralización política que, conjuntamente con la descentralización administrativa, hace que los departamentos que componen la República del Uruguay sean autónomos. En

efecto, las atribuciones más importantes de las juntas departamentales son las siguientes (art. 273):

1. Dictar, a propuesta del intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzguen necesarios, dentro de su competencia.
2. Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el intendente.
3. Crear o fijar, a proposición del intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.
4. Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito, pasando en este último caso los antecedentes a la justicia.
5. Otorgar concesiones para servicios públicos locales o departamentales a propuesta del intendente y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.

Las fuentes de recursos más importantes de los gobiernos departamentales están constituidas por:

1. Los impuestos sobre las propiedades inmuebles urbanas y suburbanas.
2. El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada.
3. Los impuestos a los espectáculos públicos.
4. Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases (está exceptuada la propaganda y los avisos de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo).
5. Los impuestos a los juegos de carreras de caballo.
6. Los beneficios de explotación de los juegos de azar.
7. Los impuestos a los establecimientos públicos.

La descentralización administrativa en Paraguay

El Paraguay también está distribuido territorialmente en departamentos y, de conformidad al artículo 161 de su Constitución de 1997, el gobier-

no departamental se ejerce por un gobernador y por una junta departamental.

Ambos son elegidos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y duran cinco años en sus funciones.

El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional. Y no puede ser reelecto. La ley determina la composición y las funciones de las juntas departamentales.

Las competencias del gobierno departamental son las siguientes (artículo 163):

- 1) Coordinar las actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.
- 2) Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el plan nacional de desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el presupuesto general de la nación.
- 3) Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.
- 4) Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.
- 5) Las demás competencias que fijen esta Constitución y la ley.

Hacemos notar que entre las atribuciones arriba listadas no existe la facultad normativa ni reglamentaria a favor de las juntas departamentales, por lo que el modelo paraguayo no constituye una descentralización política sino que constituye una clásica descentralización administrativa.

Los recursos de la administración departamental están compuestos por (artículo 154):

- 1) La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por esta Constitución y por la ley.

- 2) Las asignaciones o subvenciones que les destine el gobierno nacional.
- 3) Las rentas propias determinadas por ley, así como las donaciones y los legados.
- 4) Los demás recursos que fije la ley.

Los departamentos y las municipalidades pueden ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:

- 1) A solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta,
- 2) Por desintegración de la junta departamental o la municipal, que imposibilite su funcionamiento.
- 3) Por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República.

La intervención no se prolongará por más de noventa días, y si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso 3), la Cámara de Diputados por mayoría absoluta podrá destituir al gobernador o al intendente, o a la junta departamental o la municipal, debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplacen a las que hayan cesado en sus funciones, dentro de los noventa días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados.

Las “colectividades territoriales” autónomas de Francia

Si bien Francia es uno de los países más centralizados de Europa, en su breve Constitución vigente (1958) dedica un capítulo a las “colectividades territoriales” que son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar, las que “se administran libremente por consejos regionales elegidos” (art. 72) a lo que se reconoce competencias para “promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región, la ordenación de su territorio y para asegurar la preservación de su identidad, respetando la integridad, la autonomía y las atribuciones de los de-

partamentos y municipios (Ley 82/214 de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y las libertades de los municipios, departamentos y las regiones).

Francia ha reconocido a Córcega un status autonómico mediante el “Estatuto particular de la región de Córcega” que erige ese territorio como una colectividad territorial. Esta región especial se organiza sobre la base de una asamblea elegida por sufragio universal directo, un presidente, también elegido por voto universal directo, que es el órgano ejecutivo de la región, y dos consejos consultivos: el consejo económico y social y el consejo de cultura, educación y las condiciones de vida.

La reciente reforma constitucional que crea autonomías regionales en el Perú

De conformidad a la Constitución Política del Perú, vigente desde 1993, el procedimiento de reforma constitucional consiste en que toda reforma debe ser aprobada por el congreso con mayoría absoluta del número de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Este referéndum puede omitirse cuando el Congreso vota favorablemente el proyecto de reforma por dos tercios de votos en dos legislaturas sucesivas (art. 206).

El 7 de marzo del año 2002, mediante la Ley N° 27680, el Congreso peruano, en aplicación del procedimiento constitucional arriba descrito, aprobó por dos tercios de votos una modificación constitucional relativa a la autonomización de departamentos o regiones y a la ampliación de las competencias municipales.

Con relación a los departamentos, las principales reformas constitucionales son las siguientes:

1. El proceso de descentralización comenzará con la elección de los gobiernos departamentales y de la provincia constitucional de El Callao.
2. Las principales atribuciones de los gobiernos regionales son las siguientes:
 - a. La creación de un plan de desarrollo nacional en conjunción con la sociedad civil.
 - b. Regular y otorgar autorizaciones, licencias y derechos relativos a los servicios bajo responsabilidad de los gobiernos departamentales o regionales.

- c. Promover el desarrollo económico, atraer inversiones, actividades económicas y servicios públicos en la región.
- d. Establecer normas relativas a la administración regional.
- e. Regular actividades y servicios con relación a la agricultura, pesca, industria, comercio, turismo, energía, minería, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente.
- f. Promover la competencia para la inversión en proyectos de infraestructura.

La Constitución aclara que los gobiernos departamentales o regionales gozarán de una autonomía política, económica y administrativa con relación a las competencias arriba descritas.

Los gobiernos departamentales o regionales están compuestos por el presidente de la región y un consejo regional compuesto por un mínimo de siete miembros y un máximo de 25, elegidos todos por sufragio popular directo.

V. Conclusión

La Ley de Necesidad de Reforma Constitucional del 1 de agosto del 2001 miopemente soslayó completar la actual descentralización municipal al no tratar el tema de la descentralización político-administrativa territorial por la vía de la creación de los gobiernos intermedios entre el central y los municipios.

Aquello fue un error por las siguientes razones:

Se ha demostrado en el numeral I que Bolivia, desde su primera Constitución, adoptó, en forma errada, una forma de Estado completamente unitaria y concentrada, negando un importante grado de autonomía que desde antes de 1825 detentaban los departamentos que conformaron Bolivia. Ese centralismo se mantuvo por razones económicas y políticas a lo largo de la vida republicana.

Como se explica en el numeral II, la Constitución vigente define, en sus artículos 109 y 110, el modelo de administración pública territorial boliviana como un modelo centralizado con desconcentraciones hacia personas naturales, llamadas prefectos, y anula los gobiernos departamentales.

El numeral III demuestra que, como consecuencia del candado constitucional a que hace referencia el párrafo anterior, la llamada Ley de Descentralización Administrativa no tiene prácticamente nada de descentralización administrativa territorial y, más bien, centraliza los recursos económicos de los departamentos.

La Ley de Participación Popular, si bien acertadamente municipalizó el territorio nacional, asignó recursos municipales y transfirió las competencias de salud y educación a favor de los municipios, lo hizo sin un marco constitucional que la respaldara y de una manera que resultó deficiente, pues no obstante que los municipios detentan el derecho propietario de los hospitales y colegios y los dotan de infraestructura y equipamiento, es el gobierno central el que, con relación a dichas competencias, define las políticas, paga los sueldos y administra a través de su emisario, el prefecto.

De ahí que el modelo de descentralización exclusivamente municipal adoptado es deficiente por cuanto no existe una entidad a nivel y con jurisdicción departamental que tenga la facultad de definir políticas y normativas departamentales con relación a las competencias transferidas a favor de los municipios.

En el numeral IV se prueba que la descentralización político-administrativa es un modelo de administración pública propia de los Estados unitarios y que en ningún caso dicho modelo ha servido para “balcanizar” o para “desintegrar” ningún país y menos implica “federalismo” o “ingobernabilidad” como, a menudo, argumentan los contrarios a la tesis aquí planteada.

Por lo expuesto, a efectos de avanzar en el proceso de descentralización territorial, debemos considerar la descentralización municipal actual de educación y salud, con sus aciertos y sus defectos, como un hecho irreversible sobre el que debemos trabajar para avanzar hacia la creación de los gobiernos intermedios a través de descentralizar política y administrativamente los departamentos. Veamos las razones:

La descentralización exclusivamente municipal de la LPP es estrictamente administrativa. Esto es, que se han descentralizado a favor de los municipios competencias (derecho propietario, equipamiento e infraestructura) entre otras, de salud y educación, habiéndose dejado en manos del gobierno central las competencias de dictar políticas y pagar los sueldos de dichas competencias, transferidas en clara violación a las autonomías municipales constitucionalmente consagradas.

No obstante las limitaciones anotadas, la LPP, con sus luces y sus sombras, es una realidad consolidada que requiere ser perfeccionada, y para ello se requiere del apoyo de una descentralización político-administrativa territorial; es decir, dotar a los departamentos de la facultad de definir las políticas departamentales en materia de competencias transferidas a favor de los municipios y otras.

Es necesario radicalizar la descentralización existente, modificando los artículos 1, 109 y 110 de la Constitución, de manera que podamos avanzar hacia la descentralización político-administrativa o autonomías departamentales limitadas, que es lo mismo, cuyos rasgos principales consisten en crear los gobiernos departamentales, eligiendo directamente al prefecto²⁶ y a los consejeros departamentales, dotando a los consejos departamentales de facultades reales de fiscalización, de dictación de políticas y cierta capacidad normativa limitada en materia de las competencias ya transferidas a favor de los municipios (salud, educación y otros) y en materia agropecuaria. Esta opción se verificaría mediante referéndum popular obligatorio, pudiendo mantenerse en la centralización actual (Constitución de 1995) aquellos departamentos que no opten por asumir el cambio.

Una descentralización efectiva y no sólo formal implica –además de una reforma constitucional– profundas reformas fiscales y algún grado de autonomía de los nuevos gobiernos territoriales, tanto en la definición de políticas limitadas al exclusivo interés departamental, como en la vertiente de los ingresos y en la de los gastos.²⁷

En resumen, existe la necesidad perentoria de crear el nivel intermedio de gobierno que hoy no existe, dotando a los departamentos de una estructura basada en una real descentralización administrativa (administración de recursos propios) y una parcial descentralización política (facultad de dictarse normas de vigencia departamental) de manera que, dentro del marco del sistema unitario, las regiones elijan a sus autoridades, administren sus propios recursos y puedan dictar sus propias normas de

26 Una encuesta efectuada en el departamento de Santa Cruz, auspiciada por el Programa Nacional para la Reforma de la Constitución (PRONAGOB), dio como resultado que el 78 por ciento de la población opinó a favor de la elección directa del prefecto.

27 Revezs, Bruno: “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, en *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA, IEP, 1998, p. 54.

vigencia departamental en aquellos temas que no sean de exclusivo interés del Estado en su conjunto.

Este cambio, que sin duda requiere una reforma constitucional, necesitaría materializarse a través de, por lo menos, la concreción de los siguientes aspectos:

- i) Introducir en la definición que hace la Constitución en su artículo 1 sobre el Estado boliviano, el concepto de república descentralizada.
- ii) Modificar los arts. 109 y 110 de la Constitución, de manera que se devuelva a los departamentos el derecho a administrar sus recursos a través de la creación de gobiernos departamentales con facultades administrativas y ejecutivas.
- iii) Introducir la elección directa de los miembros de los consejos departamentales por circunscripciones provinciales y a los prefectos por mayoría relativa departamental.
- iv) Dotar a los consejos departamentales de facultades normativas en aquellos campos que sean de exclusivo interés departamental, a saber: 1) políticas de educación y salud; 2) facultades de fiscalización real sobre las autoridades departamentales; 3) políticas en materia agropecuaria; 4) facultad de administrar competencias concurrentes con los municipios.
- v) En el ámbito departamental, distribuir las competencias municipales y departamentales de acuerdo al principio de subsidiariedad. Esto es, que lo que se pueda hacer a nivel local sea efectuado por los municipios, y lo que sea de interés departamental sea atribución de los gobiernos departamentales.
- vi) Aplicar el principio de voluntariedad mediante referéndum obligatorio:²⁸ los departamentos que no quieran asumir la descentralización político-administrativa propuesta están en la libertad de mantenerse bajo el esquema centralizado actual.
- vii) Clasificar con absoluta claridad las competencias de cada uno de los niveles de gobierno: nacional, departamental (por crearse) y municipales.

28 El referéndum, que significa el derecho de la ciudadanía para aprobar o rechazar determinados proyectos de ley, puede ser obligatorio cuando la Constitución lo prevé como requisito para el cumplimiento de alguna norma. Ver Asbún, Jorge: *Derecho constitucional general*, 2a. ed., Santa Cruz, UPSA, 2001.

Participantes en el taller de Huatajata y sus expectativas

Nombre	Cargo/Institución	Expectativas
1. Marlene Berrios	Jefa de gabinete, Ministerio de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar • Recoger e intercambiar ideas
2. José Luis Roca	Consultor independiente	Definir “descentralización” en un máximo de diez palabras
3. José Antonio Terán	Asesor, PADEP-GTZ	De ☹ a ☺
4. Roberto Rivero	Economista, UDAPE	Hallar una vía de solución compartida para las prefecturas
5. Rodrigo Paz	CDPP, Legislativo	Descentralización viable
6. Mabel Cruz	Asesora, Senado	Actualización y conocimiento, estado de situación
7. Ricardo Cuevas	Director general, Viceministerio de Descentralización y Desarrollo Municipal	Encontrar consensos para profundizar la descentralización
8. Gloria Ardaya	Coordinadora de Maestría en Descentralización CIDES-UMSA, PADEP-GTZ	Consensuar opciones de reforma
9. Franz Xavier Barrios	Ministerio de Desarrollo Sostenible	Ideas
10. Mario Galindo	Viceministerio de Planificación	Intercambio reflexivo de propuestas aplicables y posibles
11. Gonzalo Rojas Ortuste	CIDES-UMSA	Núcleos de consenso
12. Mauricio Riveros	CESO-Canadá	Integración para el cambio
13. Mario Cossío	Diputado nacional por el departamento de Tarija	Encontrar respuestas en un escenario de vacíos

Nombre	Cargo/Institución	Expectativas
14. Ronald Mac Lean Abaroa	Poder vecinal	Comprender
15. Roberto Barbery	Concejal municipal	Que sepamos en qué estamos en desacuerdo
16. José Carlos Campero	VCG, presidencia	Productivas
17. Gustavo Rodríguez	FH-UMSS	Intenso debate
18. Vladimir Sánchez	Director ejecutivo, AIPE	Intercambiar criterios
19. Gastón Zamora	Director de informaciones, Min. de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar propuestas • Salir con la idea de qué viene en la materia
20. Diego Ayo	Técnico, USAID	Sacar recomendaciones a seguir
21. José Antonio Quiroga T.	Director, Editorial Plural/CID	Acuerdos, obras con empleos
22. Katuska Moya	Asesora legal, CDPP	Lograr una política para descentralización
23. Javier Medina	Asesor, PADEP-GTZ	Conversar con los amigos
24. Mauricio Lea Plaza	Servidor público municipal	Encontrar alternativas para profundizar la descentralización
25. Iván Finot	Experto en descentralización, CEPAL	Brindar ideas nuevas a los responsables del proceso
26. Alfonso García	Asesor de descentralización institucional	Extraer conclusiones y recomendaciones prácticas y adecuadas al contexto
27. Marcelo Renjel	Coordinador programa Ligolink, GMTP	Lograr una agenda de trabajo
28. Liz Bauch	USAID	Ampliar mis conocimientos en los temas claves, descentralización
29. Rolando Costa	Consultor independiente	Conocer opiniones y respuestas de solución
30. Aldo Quaglino	Viceministro, Viceministerio de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal	Escuchar, concertar