

# **Nación, regiones y municipios en la nueva democracia de Bolivia**

Rubén Ardaya S.

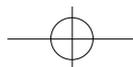
## **I. Una breve introducción**

Los movimientos regionales por la demanda de descentralización en Bolivia se desarrollaron de manera cíclica desde la regionalización iniciada, fracasada casi al mismo tiempo por Linares en 1850, pasando por la guerra federal de fin del siglo XIX hasta el referéndum inicial de los años treinta, rápidamente enterrado por el desarrollo de hostilidades en la guerra del Chaco y las posteriores dictaduras militares y civiles, incluyendo la revolución centralista de 1952.

Durante los períodos de democracia restringida de la revolución nacionalista y las dictaduras que la sucedieron, se permitió a la sociedad civil “apolitizada” de las ciudades, sobre todo en el este boliviano, organizarse en comités pro intereses de sus regiones para constituirse en estructuras sociales de apoyo a la ejecución de proyectos urbano-regionales ejecutados por

### **RUBÉN ARDAYA S.**

Sociólogo. Integrante del equipo técnico que diseñó e implementó la Ley de Participación Popular. Director de fortalecimiento municipal en la Secretaría de Participación Popular. Director ejecutivo de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM). Fue coordinador del Programa de Revitalización Urbana de la Municipalidad de La Paz y viceministro de Descentralización. Fundador y docente de la maestría en “descentralización y gestión pública” de la Univ. Mayor de San Andrés. Consultor de organismos internacionales. Actualmente se desempeña como director departamental de Planificación de la Prefectura de Tarija.





entidades públicas como son los alcaldes designados por el Ministerio del Interior, así como los prefectos policiales.

Lo paradójico es que el movimiento popular, que tuvo por vanguardia al sindicalismo minero y fabril, sólo se interesó por la lucha política y la reivindicación salarial y desestimó la lucha por el desarrollo regional o la ocupación de espacios de poder en los departamentos. Al centralismo estatal le opusieron el centralismo democrático obrero y sindical.

## II. Los dilemas de los años 80

La recuperación democrática a finales del año 1982 despertó en las regiones, sobre todo del oriente, sur y Chuquisaca, el deseo de lograr una mayor descentralización del Estado cuya razón fundamental radicó en que se deseaba que la explotación de los recursos naturales, sobre todo los hidrocarburos, se constituyera en el eje de la redistribución de los recursos en cada departamento y, de esta manera, impulsar el desarrollo endógeno.

Años antes, demandas regionales lideradas por movimientos cívicos de Santa Cruz obtuvieron que el 11 % de los recursos generados por la explotación hidrocarburífera fuera administrado por las recientemente creadas Corporaciones Regionales de Desarrollo. De esta manera, la regalía petrolera se convirtió en un derecho adquirido importante en la generación de ingresos departamentales. Otro precedente fue la descentralización del 11 % de la regalía regional realizada en el departamento de Tarija, donde la provincia productora –el Chaco– administra directamente el 45 % de esa regalía.

Hasta finales de los años ochenta, fueron los comités cívicos y los movimientos regionales los abanderados del proceso de lucha por la descentralización con la elaboración y discusión de más de veinte anteproyectos de ley. Obviamente, desde la perspectiva cívica no existe otra forma de descentralización que la afincada en el nivel intermedio o medio.

## III. Los dilemas de los años 90

No cabe duda de que la temática regional y de la descentralización ya formaba parte de la agenda política y de las propuestas políticas de los partidos y movimientos sociales; no así del movimiento obrero y popular. El



logro más significativo de estos procesos reivindicativos fue la aprobación en el Senado del anteproyecto de descentralización departamental en la gestión 1992-1993. A pesar de ello, este proyecto de ley no fue aprobado por la Cámara de Diputados, razón por la que sólo quedó otro intento fracasado en el inventario de las demandas descentralizadoras.

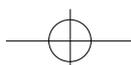
El triunfo electoral del Movimiento Nacionalista Revolucionario con una amplia mayoría les otorgó la legitimidad suficiente para ejecutar su propio proyecto político descentralizador. Ese proyecto se denominó Participación Popular, con la aprobación de una ley cuyo actor principal no fue la Prefectura sino, más bien, la Municipalidad, con su gobierno municipal y sujetos sociales más bien con características socio-territoriales más que funcionales, gremiales o sindicales. Este proceso ya tiene más de once años de aplicación y goza de buena salud.

La participación popular en sus primeros años debilitó la demanda regional por descentralización departamental. No obstante, los movimientos cívico-regionales retomaron sus iniciativas y el gobierno mencionado trató de debilitarlos y conformarlos a través de la promulgación de una ley denominada de “descentralización administrativa”. El proceso descentralizador en el nivel medio nació prematuramente y nunca pudo servir como cimiento para construir el estado boliviano, unitario pero descentralizado, además de imposibilitar la creación de condiciones para que los municipios puedan desarrollarse plenamente y constituirse como sujetos que aportan a la gobernabilidad y el desarrollo local y regional.

#### IV. Los desafíos del primer decenio 2000

El debilitamiento del sistema de partidos políticos tradicionales, del modelo de gobernabilidad a través de “pactos políticos” y la falta de democracia en las prefecturas comenzó a agonizar a finales del gobierno del general Bánzer y continuó con el presidente Quiroga. La llegada al poder por segunda vez de Sánchez de Lozada y la posterior composición de su gobierno aceleró la crisis que culminó con su salida en octubre de 2003. El “empate catastrófico” no se resolvió con los dos gobiernos de transición de Mesa y Rodríguez, sino con la elección en diciembre de 2005 del actual gobierno popular de Evo Morales.

Esta “resolución temporal” se vio acompañada por la elección directa, por primera vez en la historia, de los prefectos departamentales. La superación de





la crisis de gobernabilidad tiene dos ejes de legitimidad: la del gobierno nacional y la de los prefectos.

La nueva gobernabilidad pone dos nuevos actores de la legitimidad política: un gobierno nacional con amplia legitimidad y nueve prefectos imbuidos también de amplios márgenes de votación electoral. Los gobiernos municipales ya cuentan con esa legitimidad e incluso la amplían permanentemente.

Para que se entienda mejor lo afirmado líneas arriba, el estado boliviano aprobó la ley de descentralización administrativa en 1995 y mantuvo la designación de los prefectos departamentales por parte del Presidente de la República, al cual se le crea el Consejo Departamental, órgano de fiscalización compuesto por representantes designados por los concejos municipales bajo un sistema mixto de nombramiento por unidades político-administrativas y por población. Tanto el Prefecto Departamental como el Consejo tienen poderes, competencias y recursos limitados.

Los prefectos departamentales elegidos el 18 de diciembre 2005 gozan ahora de legitimidad democrática, más no así el Consejo Departamental, gobernante que además debe actuar en el marco –restringido– de la antigua norma. Significa que todavía existen vacíos legales y jurídicos sobre la relación entre Prefecto electo y Presidente de la República.

La elección de prefectos departamentales es un paso significativo para afirmar que estamos en los albores de lo que la ciudadanía demanda para el nuevo estado boliviano, como son las autonomías departamentales. Existe el compromiso de la agenda política boliviana de realizar este año dos grandes procesos: el referéndum autonómico y la convocatoria y puesta en funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

La elección de los prefectos rompió de manera significativa las antiguas reglas de su designación, pero todavía no hemos concertado cuáles son las nuevas reglas de juego en la relación entre lo nacional y lo prefectural. Al final del documento esbozaremos los puntos centrales de esta discusión apresurada.

### A. El nuevo papel prefectural y el ordenamiento de las competencias

Más de un decenio de descentralización municipal y departamental y las permanentes transferencias de competencias desde el nivel nacional han provocado desorden en el aparato estatal. Pero el principal desafío radica en encontrar un rol/papel a las prefecturas departamentales, ya que la función de



articulador/reloj de arena entre el nivel nacional y el municipal ha fracasado rotundamente.

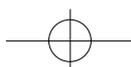
La globalización y las urgencias en la aplicación de políticas de promoción económica y superación de la pobreza obligan a las regiones a mirar otras regiones para lograr acuerdos de complementación económica para incrementar la productividad y competitividad regional. Las prefecturas deben contribuir a “crear” al nuevo sujeto económico, aquel que es capaz de adaptarse a la demanda del mercado extra regional y producir sus bienes y servicios pensando en hacer negocios e incrementar sus ingresos. Por otra parte, las prefecturas deberán favorecer la redistribución de la riqueza, sobre todo universalizando el acceso a bienes y servicios de consumo colectivo, es decir, ofertando una canasta básica de similar calidad a todos los habitantes de su jurisdicción sin importar el lugar de su residencia.

No cabe duda de que la Prefectura debe ser más intervencionista en materia de redistribución de la riqueza, de promover la creación e incremento de ésta en la región. Pero a la vez acercarse más al ciudadano, a los productores y a los mandantes, pero de manera sincera y transparente. Ello significa adoptar un nuevo modelo de gestión prefectural. No sólo debe trabajar para consolidar la legitimidad democrática sino, también, la legitimidad por rendimiento.

## B. La construcción de ciudadanía y la transformación de los movimientos sociales

La ciudadanía, tal como la entendemos actualmente, comenzó a expandirse como un conjunto de derechos –otorgados o arrancados– en general individuales, comenzando por los de votación y pasando por ciertos derechos sociales del modelo de bienestar y por derechos políticos de participación. Sinesio López define la ciudadanía como “una identidad común compartida por todos los individuos sin importar su pertenencia a un grupo” y afirma que “el ciudadano es el individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que hace parte” (López Sinesio, 1997, pág. 119). Desde nuestra perspectiva, la descentralización crea las condiciones para la “construcción” de ciudadanía, tenga un carácter integrador porque modifica las relaciones entre el Estado en su nivel subnacional y los ciudadanos.

La aprobación de leyes que amplían ciertos derechos ciudadanos, la creación de instancias u órganos de relación orgánica entre Estado y sociedad y la





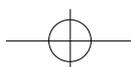
posibilidad de consolidar procesos socio-institucionales de acercamiento e interacción entre gobernantes y gobernados abre la posibilidad histórica de realización de saltos en la construcción de ciudadanía y, por lo tanto, de profundización democrática. En nuestro caso, las leyes de Reforma y Modernización del Estado establecen principios de gestión transparente y participativa como obligación de las entidades públicas subnacionales y como derechos ciudadanos. Las normas sobre descentralización dieron nacimiento a ciertos espacios-procesos de encuentro tales como el presupuesto participativo y los talleres de planificación participativa. La ciudadanía –siguiendo al mismo autor– contiene algunos elementos que es importante señalar para los fines de nuestra propuesta:

- La asimilación y absorción de derechos y obligaciones por parte de la ciudadanía, por un lado, y de identidad con la comunidad política mayor, por el otro.
- La existencia de mecanismos e instancias de encuentro en espacios públicos institucionalizados entre gobernantes y gobernados, en los cuales la ciudadanía y sus representantes grupales puedan influir en las decisiones políticas de los gobiernos subnacionales.
- La práctica de principios modernos de gestión pública y el ejercicio pleno de valores democráticos, es decir, la existencia de una relación ética entre gobernantes y gobernados.

Desde esta perspectiva de análisis, la descentralización política genera ciudadanía a través de una función integradora, al tener como finalidad la inclusión de los grupos sociales excluidos y el aprovechamiento, por parte de los mismos, de los beneficios que produce la gestión pública para la comunidad. La propuesta o modelo ofrece una opción para materializar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los teóricos del capital social no han incorporado el tema de la ciudadanía a su análisis y se han limitado a sus elementos ya convertidos en clásicos, como son las normas y valores, redes sociales, instituciones públicas y privadas y las ventajas de formar parte de la comunidad. Los resultados de los procesos de construcción de capital social son la cohesión y participación ciudadana y el aumento de la confianza ciudadana.

No puede haber verdadera participación sin organizaciones fortalecidas y sin gestión pública de calidad que produzca resultados tangibles en materia





de desarrollo e información fidedigna, oportuna y asequible. Sin información no puede haber participación social responsable. La articulación e integración vertical de las organizaciones sociales tiene por objetivo el desarrollo de capacidades para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de participación y control de la gestión pública, para lograr corresponsabilidad y legitimidad de las decisiones.

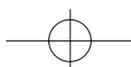
El desarrollo de capacidades de los actores sociales y económicos debe materializarse mediante la capacitación para su intervención eficiente y eficaz en los *procesos de participación* establecidos en las normas para materializar los objetivos de la descentralización y consolidar su profundización a través de la apropiación de los mismos por los actores políticos, sociales, económicos e institucionales de esta gran reforma del Estado.

Las organizaciones sociales deben participar en los procesos de planificación participativa, para lo cual necesitan desarrollar capacidades de formulación de lineamientos estratégicos, deliberación, negociación y concertación de intereses de las organizaciones sociales antes, durante y después de su participación en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo y del Presupuesto Participativo.

Las organizaciones sociales deberán primeramente consolidar su organización y representación interna y, posteriormente, estructurarse óptimamente para la participación, control y vigilancia de la gestión municipal y regional con representatividad y legitimidad. La inclusión social y la participación en las decisiones se verifican en el momento de la formulación del Plan de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo. Desde esta perspectiva, el desarrollo de capacidades de participación está ligado a tres capacidades específicas: la de representación de las organizaciones sociales de base en instancias de decisión, la de representación en las instancias de control y vigilancia social, y la de participación directa en los comités de gestión de programas sociales y entidades ejecutoras de la inversión social.

La organización social debe elegir representantes de las instancias de coordinación y también representantes de los comités mencionados. Este es un aspecto de primer orden desde la perspectiva de la formación de capital social en los municipios y regiones. La comunidad como “base” participa directamente en los procesos de identificación y priorización de necesidades y aspiraciones de desarrollo.

Los procesos de gestión pública y participación social dentro del marco de los mecanismos e instancias de encuentro entre Estado y sociedad en los





niveles subnacionales posibilitarán que *todos* los actores se unan en torno a objetivos comunes, desarrollen al máximo sus energías y potencialidades y asuman compartiendo la responsabilidad los desafíos del desarrollo integral y armónico de sus distritos, provincias y regiones.

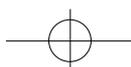
### C. El nuevo modelo de desarrollo económico local y regional

El actual modelo de desarrollo y patrón de acumulación en América Latina se centra en el desempeño del sector privado, sea éste grande, mediano o pequeño. La competitividad de la economía depende de factores como la estabilidad política y macroeconómica, el desempeño y calidad del sector público en sus tres niveles y el desempeño de los actores económicos. Otros factores que inciden en la competitividad de la economía son el capital, la tecnología, los precios externos, el ahorro, el crédito interno y externo, y la calidad y precio del trabajo. Los casos analizados, Perú, Honduras y Bolivia, son países con municipios fundamentalmente rurales; por ello, el modelo está centrado en la promoción de actividades de las pymes.

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales juegan un papel importante, pero no el principal, en el crecimiento económico. Para cumplir con los desafíos del desarrollo, las entidades descentralizadas deben remover los obstáculos burocrático-administrativos propios, como ser contar con plan de desarrollo y presupuesto participativo y otros. Los prefectos, alcaldes y concejos municipales deben crear una unidad especializada y responsable de la promoción del desarrollo económico local, simplificar los procesos de creación de empresas, normar la creación de exoneraciones y otorgamiento de incentivos empresariales, crear reglas de juego claras, desarrollar capacidad reguladora y de control adecuada y facilitar la formalización de las actividades económicas de la pequeña y micro empresa.

En segundo lugar, los gobiernos regionales y locales deben asumir el liderazgo político en la promoción del desarrollo jurisdiccional a través de la formación de alianzas y asociaciones, de la integración y articulación de la inversión pública y privada, de la firma de pactos estratégicos y de incentivos especiales.

En tercer lugar, los prefectos, alcaldes, concejales, regidores y gerentes de desarrollo económico, en función de la vocación productiva del municipio y las ventajas competitivas de las pymes, deben dinamizar y promover

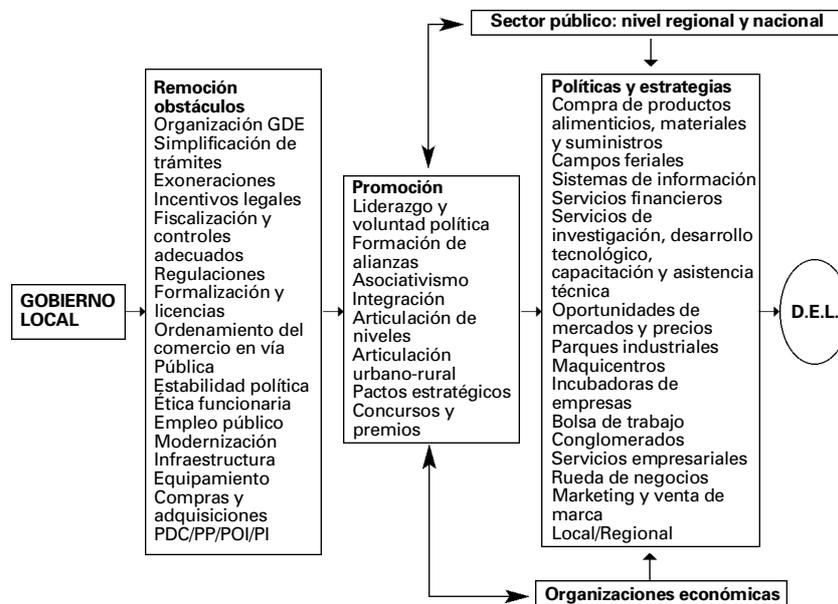


la realización y construcción de ferias, parques industriales, maquicentros, incubadoras de empresas, conglomerados industriales, ruedas de negocios y difundir la marca de la jurisdicción.

Y en cuarto lugar, las autoridades municipales deben crear las condiciones para promover un mercado accesible de servicios financieros y no financieros, de servicios de capacitación y asistencia técnica, de investigación y desarrollo empresarial y de información económica sobre mercados externos y oportunidades de mercado para las pymes.

Estamos de acuerdo en que por la heterogeneidad regional y local y las infinitas particularidades del territorio, las economías y el desarrollo desigual en el interior de las naciones resulta difícil ponerse de acuerdo sobre lo que significaría un modelo de desarrollo local. Por ello, quizá el punto donde aún es posible estar de acuerdo es en un esquema que especifique el papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico de los países. A diferencia de otras corrientes, el modelo no otorga el papel más importante en el desarrollo interno al gobierno local ni a cualquier entidad pública en la jurisdicción, sino a los actores productivos, sobre todo a las MyPES.

### Condiciones internas y papel externo del GL en el desarrollo económico local





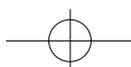
Desde este enfoque, el gobierno local juega el papel de doble eje articulador: con las organizaciones económicas y con los demás actores públicos del desarrollo, sean éstos regionales o nacionales. Para lograr jugar este papel, el gobierno local debe cumplir dos condiciones a) eficiencia, eficacia y efectividad, técnica administrativa interna y b) liderazgo en la promoción del desarrollo interno. En el interior de la Municipalidad, los gobernantes deben garantizar los siguientes procesos:

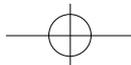
a. *Condiciones internas remoción de obstáculos burocrático-administrativos.*

Se han identificado innumerables trabas para que las pymes desarrollen capacidades competitivas, de las cuales un gran porcentaje son barreras puestas por las prefecturas y municipalidades. Se trata, básicamente, de que no todas ellas han organizado sus estructuras específicas de promoción del desarrollo económico regional o local, sean éstas gerencias, direcciones o unidades técnico-administrativas. Es decir, en las administraciones públicas subnacionales no existen unidades responsables especializadas en materia de promoción económica, lo cual significa que los actores económicos no tienen “contraparte” local/regional para resolver sus necesidades.

Tampoco existe verdadero compromiso de las autoridades regionales y locales para facilitar los procesos de constitución de empresas porque los trámites de apertura son demasiado largos, engorrosos y burocráticos, es decir, caldo de cultivo para las malas prácticas funcionarias. Los consejos departamentales y los concejos municipales tampoco cooperan en el desarrollo de normativas que garanticen la seguridad jurídica y promuevan un marco de incentivos a la creación y funcionamiento de organizaciones económicas como pueden ser las exoneraciones, por ejemplo.

Los concejos municipales también deben crear incentivos legales y, sobre todo, capacidad de fiscalización del aparato burocrático para que éste no penalice las actividades empresariales con trabas u otras prácticas obstruccionistas. Deben realizar controles adecuados y permanentes a las actividades económicas y a las oficinas administrativas, coadyuvar a la formalización de las organizaciones económicas facilitando el acceso a la obtención de licencias para el funcionamiento empresarial y ordenar las actividades económicas en vía pública o al sector informal, así como combatir el contrabando y la piratería.



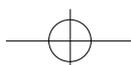


El gobierno local debe implantar en su administración la carrera administrativa, para que sus directivos sean los más competentes que existan en los municipios y, además, se garantice su estabilidad para así lograr desarrollo institucional a través de la acumulación de prácticas y experiencias. Con funcionarios que tienen garantizada su permanencia laboral se logra acumular conocimientos para el desarrollo local. Además, el proceso del empleo público crea las condiciones internas para convertir la ética funcionaria en una práctica cotidiana, factor clave para crear confianza entre el sector público y privado. Una administración ordenada y moderna es un elemento de primera importancia para que las organizaciones económicas se desarrollen con calidad.

b. *Condiciones externas: liderazgo para articular y promover el desarrollo económico.*

Uno de los principales elementos del liderazgo es que el gobierno regional/local defina la visión y objetivos estratégicos del desarrollo regional/local con la participación de los actores sociales y económicos. De esta manera, los recursos de todos los actores estarán orientados hacia el logro de los objetivos y metas allí planteadas. El liderazgo también significa voluntad política y credibilidad, tanto para las organizaciones económicas como para los otros niveles de la administración pública; el liderazgo y la credibilidad son la base para construir redes de capital social basadas en la confianza. Otro aspecto que debe ser construido por el liderazgo político y económico es el desarrollo asociativo, sea de carácter económico-productivo o político-institucional. La primera forma de asociativismo está relacionada con la promoción de alianzas entre productores, entre empresarios, entre MyPES. Con este capital se puede disminuir costo de acceso al crédito o a la información empresarial.

La segunda forma de asociativismo es el que se puede lograr a través de asociaciones y mancomunidades productivas de gobiernos locales. El desarrollo de mancomunidades productivas otorga la escala necesaria para que los factores de producción puedan desarrollarse en mejores condiciones de reproducción. El liderazgo ya mencionado debe materializarse, como ya fue expresado, en políticas y estrategias público-privadas de desarrollo local/regional con

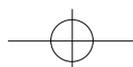




las alianzas entre actores y niveles. Como política se puede orientar la inversión pública concurrente hacia la construcción de una determinada infraestructura de apoyo a la producción; debe formularse la canasta alimentaria que se puede elaborar para los programas sociales de alimentación y nutrición y pueden orientarse igualmente las adquisiciones públicas comprando en el municipio o región y que estos recursos no sean absorbidos por el centralismo económico del país. Bajo estas condiciones, la alianza comienza a funcionar y los actores del desarrollo, es decir, las organizaciones económicas, comienzan su proceso de reactivación. Los gobiernos locales pueden facilitar la construcción y mantenimiento operacional de campos feriales, construcción de mercados, parques industriales, maqui-centros, incubadoras de empresas, conglomerados económicos industriales y el posicionamiento del lugar y la marca. Las MyPES y otras organizaciones económicas deben hacer alianzas con otras empresas y organizaciones financieras para la obtención de créditos, difusión de sistemas de información financiera, precios y mercados extra regionales y servicios financieros y no financieros. Los actores económicos también deben hacer alianzas con instituciones para recibir servicios empresariales y servicios de investigación tecnológica, desarrollo empresarial, capacitación y asistencia técnica. En síntesis, el desarrollo económico local se produce cuando existen las condiciones y capacidades desarrolladas por los actores mencionados.

El gráfico expresa con mayor claridad el rol tanto del gobierno local como de las pymes en el desarrollo económico local. La entidad municipal debe brindar soportes a los micro y pequeños empresarios, debe crear condiciones para que éstos se desempeñen competitivamente. El soporte más importante que puede dar tiene carácter más bien negativo, es decir, no debe obstruir, y para ello la calidad de la gestión interna, tanto técnica como administrativa, es de primera importancia. Esta síntesis expresa de manera más objetiva el nuevo modelo de desarrollo que se debe impulsar, sobre todo en los municipios pequeños.

Este nuevo modelo de desarrollo requiere que los prefectos y alcaldes (los políticos) y las prefecturas y municipalidades (entidades públicas) aprendan qué no deben hacer, en qué no deben in-



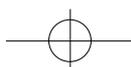


miscuirse pero, también, qué sí deberían hacer. Curiosamente, aquí se observa la circularidad y mutua influencia entre economía y política, donde esta última se pone al servicio de los actores económicos reconociendo y aceptando el papel de las pymes. Los políticos también deben aceptar que es muy fácil en América Latina que el poder económico se convierta en candidatura política; eso también deben aceptarlo las autoridades municipales. Por esta otra razón la descentralización exige un nuevo tipo de liderazgo y de servidores públicos, porque ya no son posibles liderazgos de tipo caudillista y caciques sino que, más bien, el nuevo liderazgo político debe ir hacia un perfil más conciliador o con cualidad de negociación, de formador de alianzas. La hipótesis de la descentralización nos dice: no hay posibilidades de salvación individual, somos una *red*, el país debe convertirse en una densa red de relaciones cuya base es territorial y en cuya parte superior están los ciudadanos.

## **V. La nueva gobernabilidad desde la región: las políticas de profundización de la descentralización y de preparación de las autonomías departamentales**

Las políticas definidas en la Carta Gubernamental sobre la profundización de la descentralización política en Bolivia tienen un punto de partida filosófico y un horizonte político-estatal como visión y objetivos. La base de esta Carta es la absoluta convicción de que esencialmente estamos unidos entre nosotros a través de la *solidaridad* entre regiones y entre grupos sociales en el marco del Estado unitario.

La agenda de la Carta de Política ha sido definida por los procesos políticos que evidenciaron la crisis estatal boliviana de los últimos dos años, incluyendo el paso por el poder político de tres presidentes en tres años seguidos. El objetivo de la política de descentralización está orientado a reforzar dos procesos que reflejan la realidad y la voluntad de los bolivianos: la diversidad socio-regional y la unidad del país, que sólo pueden ser alcanzadas a través de la gobernabilidad estatal-nacional pero incrementando significativamente el desarrollo interno y equitativo del país. Este es el resultado que debemos lograr los bolivianos en los próximos años y los procesos pa-





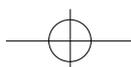
ra acercarnos a ese objetivo son las políticas que enunciaremos a continuación. Como toda política pública, la Carta está también enmarcada en principios que tienen el propósito de darle cohesión e identidad a las acciones planificadas. Los resultados buscados, entonces, son: más unidad entre los bolivianos, mejores condiciones políticas e institucionales para que la diversidad socio-cultural pueda expresarse y mayor, mejor y nuevo desarrollo económico equitativo.

#### A. Hacia un nuevo modelo de gobernabilidad después de la elección de los prefectos

La gestión de los prefectos electos comenzó el 22 de enero, fecha de asunción al poder del nuevo gobierno electo el 18 de diciembre. Desde esta perspectiva surgen opciones de “creación de condiciones” que podrían retocar, ajustar o mejorar el actual sistema competencial y de transferencias fiscales a las prefecturas o la formulación de una ley que reordene el actual sistema (caótico) de gestión de competencias y de transferencias intergubernamentales. El ajuste a la descentralización administrativa actual exige gran capacidad de negociación política entre el nuevo gobierno nacional, el nuevo Parlamento, los prefectos electos y otros actores políticos e institucionales.

La nueva gobernabilidad que los bolivianos construiremos desde el nivel medio, es decir, prefectural, está asentada en dos pilares fundamentales: la legitimidad democrática y la legitimidad por rendimientos. Con estas orientaciones estamos redefiniendo los *actores políticos, institucionales y sociales* de un nuevo proceso de interrelación interestatal y social, y proponemos una nueva triple relación procesual vertical y horizontal: relación entre prefectos y Presidente de la República, entre prefectos y ciudadanía del departamento, y del Prefecto con el Consejo Departamental y con los gobiernos municipales.

La nueva gobernabilidad se basa en tres principios básicos: la *legalidad*, la *institucionalidad* y la *participación ciudadana*. La gestión política e institucional buscará, por lo tanto, orientar y dirigir los cursos de acción, los flujos de información y las decisiones en la búsqueda de fortalecer y desarrollar procesos y acciones que contribuyan al apego a la ley, el respeto a las instituciones democráticas y la permeabilidad de la ciudadanía respecto de las mismas.



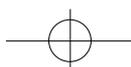


## B. Legitimidad democrática

La legitimidad democrática busca consensuar y operativizar apoyos mutuos entre el nivel nacional y departamental y entre este último y los municipios y la ciudadanía de las jurisdicciones territoriales. La articulación entre el Presidente de la República, el Prefecto y las políticas nacionales y departamentales son aspectos cruciales en la búsqueda de la disminución de las fuerzas centrípetas y la incertidumbre del proceso autonómico; es necesaria y urgente la creación de instancias y mecanismos institucionalizados de coordinación entre estos dos niveles de la administración pública con una amplia legitimidad política. Será un espacio y mecanismo de coordinación, cooperación e interconexión entre el nivel nacional y departamental, con capacidad de tomar decisiones consensuadas y de responsabilidades compartidas, además de ser el espacio de difusión de información, comunicación e integración territorial en red. Para proporcionar mayor legitimidad democrática de la gestión prefectural con los municipios, deberá profundizarse la coordinación entre los gobiernos municipales y su representación en el Consejo Departamental, y entre este último y el Prefecto del Departamento. Como ejemplo para ser imitado, en el departamento de La Paz se ha creado un mecanismo de coordinación interesante denominado “Consejo Mayor”.

Es posible que la interconexión partidaria de la relación Presidente-Prefecto tienda a la dispersión después de las elecciones prefecturales. Por esta razón es urgente crear espacios de relacionamiento del Prefecto con la ciudadanía mediante mecanismos establecidos tendientes a garantizar la participación ciudadana en el nivel prefectural, normando la iniciativa legislativa ciudadana prefectural, el referéndum departamental, control social a la gestión prefectural a través de audiencias públicas de rendición de cuentas y evaluación de la calidad de la gestión; esta última podría realizarse a través de encuestas de percepción ciudadana.

El tercer aspecto de la legitimidad democrática prefectural está vinculado al anclaje de la gestión prefectural con el Consejo Departamental, con las provincias, cantones, mancomunidades y municipios para desarrollar procesos de articulación y concertación intradepartamental de las políticas de la región utilizando como método por excelencia la nueva planificación en el marco de las prefecturas democratizadas. En este caso se podría promover la creación de “consejos mayores territoriales”, como el que existe en el departamento de La Paz.





### C. Legitimidad por rendimiento

No basta con haber logrado incrementar la legitimidad democrática de las prefecturas, sino que ahora se requiere demostrar legitimidad a través del incremento de la calidad y cobertura de la provisión de bienes y servicios de competencia prefectural. Para lograr ese propósito se necesita transformar la gestión prefectural, perfeccionando dos programas de desarrollo de capacidades no excluyentes sino complementarios. El primero de ellos consiste en la puesta en práctica de un modelo de gestión prefectural basado en la ética, la responsabilidad fiscal, la aplicación de mecanismos de transparencia y control de la corrupción y la implantación inmediata del servicio civil prefectural en la administración departamental.

Complementariamente, se pretende implantar una política de apoyo a la gestión basada en la búsqueda de impactos de las políticas y acciones prefecturales, logrando resultados mensurables, controlando la calidad del gasto departamental, realizando óptimos controles fiscales y abriendo la administración a la participación ciudadana. Los programas reforzarán la capacidad de definición de estrategias de desarrollo, desarrollo de capacidad operativa, administrativa, técnica, relaciones interterritoriales, ciudadanas y normativas-procedimentales.

Es importante hacer referencia a la asimetría. No todas las prefecturas tienen la capacidad institucional para absorber el paquete actual de competencias y, mucho menos, las que se podrían transferir a futuro. Sobre lo que puedan absorber debería hacerse una gestión por resultados e impactos y acompañarse, paralelamente, a las prefecturas “más débiles” para generar las condiciones internas que les posibiliten asumir progresivamente más competencias.

## VI. Los medios e instrumentos de la nueva gobernabilidad

La política pública en materia de descentralización debe contener al menos cinco medios importantes para lograr la legitimidad democrática y de rendimientos para consolidar el Estado y la nación diversa, unida, solidaria y equitativa.



*a. Principios para transferir competencias.* La transferencia de nuevas competencias, exclusivas y concurrentes, deberá tener como marco doctrinal los siguientes principios:

1. La transferencia de competencias busca garantizar la provisión de una oferta básica de bienes y servicios de la Prefectura a la ciudadanía.
2. El gobierno central podrá transferir otras competencias de acuerdo con capacidades prefecturales acreditadas.
3. El gobierno central transferirá competencias priorizadas y concentradas para evitar su dispersión.
4. Se definirán estándares de calidad de los bienes y servicios finales que las prefecturas deberán proveer.
5. El gobierno nacional podrá transferir competencias mediante contratos con las prefecturas.
6. Toda transferencia de competencias debe tener como propósito el mejoramiento de la calidad de la provisión de los bienes y servicios (si no existe mejora en la calidad se activan los mecanismos de reversión).
7. Toda transferencia de competencias debe acompañarse de los recursos suficientes y sostenibles.
8. Toda transferencia de competencias debe realizarse evitando la fragmentación de la prestación y provisión de los servicios.

La transferencia de competencias busca acercar la provisión del bien o servicio a la ciudadanía, que es en última instancia la que juzgará la calidad y pertinencia del mismo. En principio no se transferirán nuevas competencias si no existe la certeza de que se incrementará la calidad de los bienes y servicios y se disminuirá su costo.

*b. Transferencia de poder para tomar decisiones.* Existirán competencias que por razones de racionalidad podrán ser de carácter exclusivo o concurrente entre el nivel prefectural y el nacional. En cualquiera de los casos, las responsabilidades de cada nivel serán claramente establecidas. Las prefecturas podrían tener incluso mínimas competencias de tipo semi-legislativo, sobre todo para preparar el camino del futuro régimen autonómico.



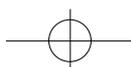


No basta con transferir capacidad de decisión al Prefecto como jefe del Ejecutivo departamental, sino que habría que pensar en transferir competencias de tipo legislativo, derivadas del Parlamento nacional. No obstante, en la etapa de prefectos electos será necesario llevar al límite la posibilidad de toma de decisiones en el actual marco normativo y lograr un mayor protagonismo del Consejo Departamental. En la fase del Régimen Autonómico, hablamos de desmonopolizar la capacidad legislativa para llevarla al gobierno departamental.

c. *Principios para transferir recursos.* En general se conocen tres sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales: compensación, cohesión y equalización. Los principios elementales de este proceso son los siguientes:

1. Toda transferencia de recursos debe hacerse sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.
2. A la par de transferir recursos, se establecerá el régimen de responsabilidad fiscal de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.
3. La transferencia de recursos debe seguir a la transferencia de competencias, y no al revés.
4. Se transferirán recursos de manera condicionada y en bloque.
5. El sistema de transferencias debe ser simple, transparente y sostenible.
6. El sistema de transferencias debe ser evaluado cada tres años.
7. No debe haber discrecionalidad en el sistema de transferencias; debe hacerse por fórmula.
8. Las transferencias gubernamentales deben ser acompañadas de mecanismos de incentivos y castigos.
9. En las transferencias no deben mezclarse recursos municipales y prefecturales.
10. Se establecerán límites al gasto corriente y a la capacidad de endeudamiento de las prefecturas.
11. Finalmente, las prefecturas también podrán acceder a mayores recursos a través de sistemas de cursos.

A mediano plazo –diez años–, debemos desarrollar capacidades regionales para lograr equilibrios entre la generación de recursos propios y las



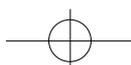


transferencias para el financiamiento de los niveles subnacionales, es decir, las prefecturas deben tener un dominio tributario propio y recaudar ingresos en función de esos tributos. De otra manera, el proceso político de autonomías departamentales no tiene viabilidad.

El sistema de transferencia para lograr cohesión busca reducir los desequilibrios regionales en materia de desarrollo socioeconómico entre departamentos. Esto quiere decir que hay departamentos que no recibirían recursos de cohesión. El sistema de compensación busca equilibrar el balance de ingresos y gastos en las haciendas prefecturales para equilibrar brechas entre capacidades fiscales y necesidades de recursos. Por último, el sistema de transferencias para ecualización busca garantizar la provisión del paquete mínimo de acceso a bienes y servicios básicos a la ciudadanía, independientemente del lugar donde se encuentre.

*d. Transferencias de capacidades recaudatorias.* Ningún proceso de profundización de la descentralización o de autonomías regionales es sostenible en el tiempo si las capacidades y posibilidades de desarrollo de las regiones no se sustentan en el incremento de las recaudaciones propias de las prefecturas y se disminuye la dependencia de las transferencias gubernamentales, sean éstas verticales u horizontales. Por ello, el nivel departamental debe tener su propio dominio tributario, para que las prefecturas asuman mayor compromiso con el incremento de sus recursos “propios”.

*e. Ampliación de derechos y deberes ciudadanos con respecto a las prefecturas.* Como ya se mencionó, en los procesos de apoyos mutuos y de incremento de la legitimidad, tanto democrática como por rendimiento, es necesario crear sistemas de controles horizontales tanto al Prefecto como al Consejo Departamental. Para ello se ampliará el campo de derechos y deberes ciudadanos para facilitar la participación ciudadana en las decisiones prefecturales, para controlar la calidad de la gestión y del gasto y para tener acceso a la información que sea útil y oportuna. Los mecanismos utilizables ya existen en la legislación boliviana, como son la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, la consulta popular y la audiencia pública como mecanismos para materializar la democracia participativa en el nivel departamental.





Es muy importante tener claridad sobre los medios e instrumentos que elige la política de centralización para alcanzar la visión y los objetivos de la transición entre prefectos electos y régimen autonómico. De esta manera, los fines ocupan su lugar y los medios vienen a ser herramientas e instrumentos de política. La profundización de la descentralización también implica la creación de mecanismos y procesos de control y seguimiento de la gestión prefectural y la evaluación de resultados e impactos de la inversión y provisión de servicios prefecturales.

## **VII. Temas clave de la nueva gobernabilidad: nuevas reglas del relacionamiento entre Presidente de la República, prefectos y consejeros departamentales**

### **A. Nuevo Estado**

La convocatoria a elecciones directas de prefectos departamentales por mayoría simple inauguró un proceso de transición del Estado unitario descentralizado en el nivel municipal a un nuevo Estado unitario semiautonómico. Esta decisión política de los bolivianos agrega una nueva legitimidad al sistema político boliviano, pero para dirigir una estructura gubernamental departamental completamente obsoleta y arcaica. La Prefectura Departamental está compuesta por el Prefecto, ahora elegido democráticamente, y el Consejo Departamental, designado por los concejos departamentales. Si bien esta estructura tenía cierto sentido en el modelo unitario descentralizado en lo municipal, ahora debido a la naturaleza del mandato de ambos órganos, ya el equilibrio se rompió a favor de los prefectos.

Uno de los ejemplos más claros de la obsolescencia y ruptura de los pesos y contrapesos en el nivel medio es la censura del Consejo al Prefecto. El contrasentido se produce cuando el Consejo designado por concejales municipales tiene la potestad de censurar al Prefecto elegido democráticamente. El desafío para resolver este problema parece resolverse recién en la Asamblea Constituyente. Mientras tanto, habrá que convivir bajo el viejo sistema.





## B. Nuevo papel del nivel medio

Otro de los temas clave de la situación actual es que el antiguo modelo de desarrollo está a punto de cambiar. Si durante los últimos veinte años el Estado tomó la decisión de abstenerse de intervenir en la economía, ahora esta omisión está en entredicho.

Los brazos operativos del Poder Ejecutivo en las regiones no dejan de ser las prefecturas departamentales, que en general cuentan con recursos muy limitados pero cuya obligación de intervenir en la economía se advierte como cada vez más urgente. Las prefecturas deberán invertir más en materia de infraestructura económica e incentivar el incremento de la productividad de las organizaciones económicas, sean estas industriales-urbanas o rurales-campesinas. La Prefectura deberá asumir el liderazgo regional para crear condiciones favorables al incremento de la productividad regional.

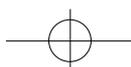
Este proceso de nuevo papel y nuevo liderazgo deberá llevar a los prefectos a realizar gestiones para lograr acuerdos de carácter extra regional, incluso con los países vecinos, para abrir mercados para la producción regional.

## C. Nuevo tipo de gestión

La gestión prefectural también debe cambiar. Si las prefecturas bolivianas tienen bajo su jurisdicción los departamentos, provincias y cantones –la sección está bajo la conducción de los gobiernos municipales–, deberá “alinear” estas estructuras bajo una dirección única orientada por el Plan de Desarrollo Departamental.

Está claro que hasta este momento, lo que se acostumbra son los programas y proyectos de inversión dispersos, pequeños y sin ningún impacto. Ahora se impone un nuevo modelo que diferencie tajantemente los ámbitos de inversión municipal y prefectural. La inversión prefectural debe ser más estructural tanto social como productivamente.

Otro aspecto que se observa en la gestión prefectural es que la Prefectura y sus unidades administrativas funcionan como una federación de unidades de gestión sin que exista ninguna articulación e integración de la gestión. Cada Subprefectura o Corregimiento tiene su propio plan y programa de operaciones desconectado del Plan y programa departamental. De igual manera, cada uno de ellos lo ejecuta de acuerdo con sus propios tiempos administrativos.





También es importante señalar que tanto los subprefectos como los corregidores no tienen un contrapeso social e institucional. Por ello será importante crear y desarrollar estructuras socio-institucionales territoriales en los cantones y provincias, donde se integren las organizaciones sociales, productivas, culturales y las instituciones relacionadas con el desarrollo territorial. Esta estructura deberá ser permanente y reconocida institucionalmente por la Prefectura.

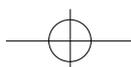
De esta manera, la formulación del Plan de Desarrollo Departamental y los planes provinciales y de los cantones deberán incorporar las demandas de los actores sociales y productivos. De igual manera, las autoridades subnacionales deberán rendir cuentas y transparentar la información pública ante estas instancias territoriales.

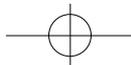
Finalmente, el Prefecto deberá diseñar una estructura nueva de gestión pública de carácter territorial: el Gabinete territorial, compuesto por el Prefecto, los subprefectos y los corregidores. Para que esta instancia funcione, deberá realizarse una reunión mensual con el objetivo de evaluar los avances de la gestión territorializada y realizar los ajustes, pero desde una perspectiva departamental y no localista.

## VIII. Bolivia en la transición

Los riesgos e incertidumbres son mayores que las certezas en Bolivia. La asunción del poder por el Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder coocalero con el programa de gobierno propuesto ha generado excesivas expectativas en la población y ciertos temores en los grupos de poder. Los aspectos relacionados con la producción de la coca incrementan la desconfianza del gobierno de los Estados Unidos. La propuesta de nacionalización de los hidrocarburos pone nerviosas a las empresas petroleras y a sus países de origen. Un gobierno con mentalidad sindical y centralista pone en tensión al Presidente de la República con las autonomías municipales y regionales.

El gobierno nacional pretende iniciar de manera inmediata el tratamiento de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente debido a que no quiere llegar a la elección de los asambleístas ya desgastado por semanas de gestión y de ejercicio del poder. Será la primera gran batalla política que librará el MAS desde el poder, porque los líderes, organizaciones e





instituciones ya conocen la propuesta central de Evo Morales con respecto al nuevo Estado que pretende refundar: comenzar de cero.

La refundación de las instituciones y del nuevo Estado asusta a las clases medias y a la escasa institucionalidad de los bolivianos. Se lee este nuevo proceso de “refundación” como la pretensión de hegemonizar todo el poder de manera totalitaria e impedir el pluralismo político e ideológico en Bolivia.

El antiguo sistema de gobernabilidad a través de las alianzas entre los partidos tradicionales –democracia pactada– ha llegado a su fin. La nueva polaridad parece ahora definirse entre dos ideas quizá contrapuestas. La primera es el nuevo pacto entre el gobierno nacional y los movimientos sociales sectoriales. Su opuesto es un nuevo pacto estatal inter-territorial entre los tres niveles de gobierno: municipal, departamental y municipal. Están enfrentadas la Bolivia territorial y la Bolivia funcional o sectorial. Este es el nuevo dilema para resolver en la Asamblea Constituyente.

### Referencias bibliográficas

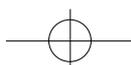
*Carta de Política de Descentralización del Gobierno de Bolivia, 2005.*

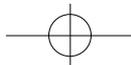
*Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular de Bolivia.*

LÓPEZ SINESIO (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*, IDS, Lima.

### RESUMEN

Más de un decenio de descentralización municipal y departamental y las permanentes transferencias de competencias desde el nivel nacional han provocado desorden en el aparato estatal. El principal desafío radica en encontrar un rol a las prefecturas departamentales, ya que la función de articulador entre el nivel nacional y el municipal ha fracasado rotundamente. No cabe duda de que la Prefectura debe ser más intervencionista en materia de redistribución de la riqueza, de promover la creación e incremento de ésta en la región. Pero a la vez acercarse más al ciudadano, a los productores y a los mandantes, pero de manera sincera y transparente. Ello significa





**52**

Rubén Ardaya S.

adoptar un nuevo modelo de gestión prefectural. Así, la política pública en materia de descentralización debe contener medios importantes para lograr la legitimidad democrática y de rendimientos para consolidar el Estado y la nación diversa, unida, solidaria y equitativa.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006

