

Participación  
Popular  
Descentralización  
y Autonomías  
Departamentales  
en Bolivia

**ROBERTO BARBERY ANAYA**

# Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia

Roberto Barbery Anaya



© Roberto Barbery Anaya  
© La presente edición: AOS/PADEM  
Primera Edición

Depósito Legal: 0-1-000-05

Impresión: Artes Gráficas Sagitario

La Paz - Bolivia

A mi tatarabuelo, Andrés Ibáñez,  
que representa en la Historia del oriente boliviano  
la *fisura* más antigua al Centralismo,  
y que ante todo partió de un postulado universal:  
fue *el igualitario*...

A mi padre, Roberto Barbery Flores, que *sonreía*...

## Índice

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Prólogo de Carlos D. Mesa Gisbert                                        | 11        |
| Previsión                                                                | 16        |
| <b>Título I</b>                                                          |           |
| <b>De la Ley de Participación Popular</b>                                | <b>17</b> |
| Capítulo 1                                                               |           |
| El debate actual sobre Autonomías Departamentales                        | 19        |
| 1.1.- Un debate que tiene un contexto que lo supera.                     | 19        |
| 1.2.- El contexto inmediato: La Ley de Participación Popular.            | 21        |
| 1.3.- Una delimitación convencional del término “Autonomías”.            | 23        |
| Capítulo 2                                                               |           |
| Ley de Participación Popular                                             | 27        |
| 2.1.- Filosofía y alcances de la Ley de Participación Popular.           | 27        |
| 2.2.- Un nuevo concepto de Gobernabilidad.                               | 54        |
| 2.3.- Ley de Participación Popular y Gobernabilidad.                     | 59        |
| Capítulo 3                                                               |           |
| Ley de Descentralización Administrativa                                  | 63        |
| 3.1.- Sus circunstancias: La Ley de Participación Popular.               | 63        |
| 3.2.- Los Frenos y Contrapesos como factor que favorece la articulación. | 64        |
| 3.3.- Ley de Descentralización Administrativa y gobernabilidad.          | 66        |

## **Título II**

### **De la reubicación del debate sobre el Proceso de descentralización en Bolivia**

#### Capítulo 1

##### Lo universal y lo particular

- 1.1.- Ubicación ideológica ante la Historia: el hombre y la mujer.
- 1.2.- Bolivia y la Crisis de los particularismos.

#### Capítulo 2

##### Consideraciones previas en torno al debate sobre Autonomías Departamentales

- 2.1.- Alcance universal del debate.
- 2.2.- Contexto.
- 2.3.- Gobernabilidad Democrática.
- 2.4.- El voto no es todo.
- 2.5.- ¿Y el centralismo departamental?
- 2.6.- ¿Y la ausencia de vocación en el nivel nacional?
- 2.7.- Cultura Política.

#### Capítulo 3

##### Características, tensiones y debilidades culturales en los procesos de descentralización

- 3.1.- Características y tensiones.
- 3.2.- Debilidades culturales.

## **Título III**

### **De las iniciativas gubernamentales en favor de impulsar Autonomías Departamentales**

#### Una advertencia y su contexto Histórico

## Capítulo 1

Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004

1.1.- Importancia Histórica.

1.2.- Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004.

1.3.- Análisis del Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004.

## Capítulo 2

Decretos para fortalecer la gestión departamental:

crónica de una descentralización sin descentralizadores

2.1.- Decreto Supremo 27431, de Fortalecimiento a los Concejos Departamentales.

2.2.- Decreto Supremo 27457 de 19 de abril de 2004:  
crónica de una descentralización sin descentralizadores.

## Capítulo 3

Consulta Nacional para impulsar Autonomías Departamentales

## ¿Colofón?

Alegato a favor del Universalismo y las Autonomías

## Anexo

Carta de renuncia al Ministerio de Participación Popular

## **Autonomías, doble contra sencillo.**

Un Prólogo al libro de Roberto.

Carlos D. Mesa Gisbert

Recuerdo perfectamente la primera vez que Roberto Barbery me planteó el desafío de encarar el tema de las autonomías. Subíamos al aeropuerto en el auto presidencial comentando los desafíos que se nos planteaban en esta cuestión. Comenzábamos la gestión de gobierno. “El próximo 20 de abril se cumplen diez años de la Participación Popular: te animás a tocar el tema de los prefectos, las autonomías y hacer un decreto que descentralice salud y educación”, me dijo. Mi respuesta categórica y rápida fue que sí. La razón era muy simple. Desde que llegué a la política en 2002 percibí el vacío en el proceso de construcción de nuevos espacios de administración y conformación del Estado. Esta evidencia era muy clara en mis contactos con la gente en la serie de encuentros que realicé en los nueve departamentos en pueblos, ciudades intermedias y capitales, siendo vicepresidente.

Creo fuertemente que el viejo Estado centralista terminó su rol histórico. El nuevo siglo exige respuestas nuevas en una sociedad cuya dinámica hacia la participación, la gestión propia de recursos y la idea de región como expresión de ideas, intereses y objetivos más definidos y precisos, es cada día mayor y está, para bien, en una ruta irreversible hacia la gestión ciudadana en el marco de

espacios geográficos, culturales e históricos que confirman la riqueza de la diversidad que el país expresa.

La grave crisis de Estado que atraviesa Bolivia tiene entre otros muchos temas cruciales que resolver éste, que quizás sea uno de los ejes de su resolución, no el único ciertamente, pero sí definitivo para su desenlace.

Roberto coloca sobre el tapete varias cuestiones imprescindibles para el análisis y para el debate y sobre todo para la toma de decisiones hacia el futuro. Su primera consideración es la valoración de lo que se hizo hasta hoy. Celebro primero su valor. El reconocimiento de que la Participación Popular, el avance revolucionario más importante en el camino de otorgar poder real al ciudadano en el municipio (núcleo de la democracia), fue un logro del primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, y que además tuvo mucho que ver con la decisión del entonces mandatario. Más allá de las distancias insalvables que nos separan hoy y que se marcaron irreversiblemente en octubre de 2003 y más adelante, sería de una mezquindad inaceptable no destacar ese hito de la historia en el que por cierto Carlos Hugo Molina y Roberto tuvieron tanto que ver. La Participación Popular relativiza dos mitos alimentados por estructuras de poder de diversa naturaleza, tanto en las regiones como en las élites intelectuales. El primer mito es el de que Bolivia es un país de un tradicional centralismo secante y que históricamente el Estado fue enemigo de abrir espacios fuera del núcleo geográfico tradicional (el andino) y fue en consecuencia enemigo de las regiones, entonces periféricas. La Participación Popular fue en ese contexto un salto gigantesco que desmiente esa supuesta vocación secante y excluyente y marcó una lógica estatal de apertura real al acceso a la participación y

al desarrollo de una democracia del ciudadano, complementando el primer paso de la democracia real que representó la reforma agraria y el voto universal en 1952. El segundo mito es que en los noventa los gobiernos bolivianos se adscribieron ciegamente al neoliberalismo, término genérico, impreciso y que permite todo, con el que se plantó la crítica desde la izquierda al modelo instaurado en 1985. Otra vez, el proceso de cambios, algunos de cuyos ejes fueron la Participación Popular y la Reforma Educativa, marcaron una visión cuando menos heterodoxa de la lectura clásica de lo que se entiende por políticas neoliberales, sin desconocer la convicción liberal del gobierno al que nos referimos en economía y de un proceso de Capitalización cuyas cuentas pendientes de análisis aún tienen mucho camino por delante. Roberto hace un conjunto de precisiones muy importantes para esclarecer conceptos centrales de la caracterización de esa etapa, paradójica y decisiva para el actual presente del país.

¿Por qué las autonomías?, porque el rompecabezas está incompleto, porque los espacios de interrelación, de administración y de estructura del Estado tienen un vacío que marca varios problemas esenciales, traducidos en un corporativismo de las regiones, que tiene en su mano la panacea para si mismo, pero no para la nación. Mucho poder, ninguna responsabilidad. Perpetúa además la perversa lógica del Estado-Dios responsable de todo y de todos, generando la minusvalía social traducida en la violencia irracional de esos supuestos minusválidos.

La administración nacional y sus competencias, la administración municipal y sus competencias, está bien delimitada, pero hay una nebulosa trabajada sobre parches en la administración departamental o regional. El Prefecto y la Prefectura que no son

parte de un gobierno del departamento sino un apéndice que extiende el poder central, y que está bajo la tutela del ejecutivo nacional, deben transformarse para encontrar su propio espacio y su propia caracterización. El desafío es construir el mecanismo de decisión autónoma de la región, con austeridad y eficiencia, con distribución adecuada de recursos, con equilibrios y balances de solidaridad y compensación y -algo muy importante- con la condición de enlazarse en una relación constructiva con el nivel nacional y el nivel municipal. Esta última vinculación es crucial para lograr resultados armónicos en las regiones y cerrar el rompecabezas.

Estos planteamientos desarrollados por Roberto, nos permiten ver con mayor claridad el tamaño y peso del trabajo que el país tiene por delante y la necesidad de responder a el con instrumentos conceptuales adecuados.

Un apunte final. Nuestra propia visión, a la que aludía al abrir estas líneas. Nos comprometimos con las autonomías y la descentralización en la medida en que tenemos una convicción que asumí a partir del seguimiento de la Participación Popular en 1994. No es gratuito que Roberto y Carlos Hugo fueran parte de nuestro gobierno. Nuestra coincidencia no es solamente de simpatía y respeto personales, es de identidad de criterio en temas esenciales como éste. Me jugué por la autonomía, como parte de una agenda que debía y debe culminar en la constituyente. Siempre pensé que constituyente y autonomía son parte de un mismo proceso. Las cosas se dieron de otro modo, así están planteadas y hay que apostar por ellas como procesos separados pero inevitablemente complementarios y estructuralmente unidos, que deberán reflejarse en un nuevo texto constitucional.

Lo más importante en este tema y con relación a nuestras ideas, es que tuvimos el valor de encarar los riesgos -con un costo muy alto- de un proceso que ningún presidente antes, ni siquiera el más contemporáneo de los presidentes cruceños -ni sus colaboradores-, se atrevió a tocar y proponer. Lo hicimos juntos, desde mi mensaje del 20 de abril de 2004 hasta el último día de nuestro gobierno, sin alterar la dirección, ni la convicción, ni el compromiso, como no lo alteramos hoy. Ese valor es haber llamado a la autonomía por su nombre, haber marcado desde el Estado central la necesidad del cambio estructural de éste y defendido siempre la necesidad de ir a las autonomías.

Todavía siento la amargura de Roberto ante la cínica respuesta al decreto de descentralización, que fue respondido con un no rotundo, con amenazas, con la defensa de las viejas estructuras sindicales buenas para hablar de revolución, hasta que la revolución les toca intereses específicos. Tampoco nadie salió a respaldar desde la región que luego hizo cuestión de una supuesta reticencia del gobierno en el tema, este esfuerzo de quienes hicimos militancia de un cambio histórico indispensable. Fue una dura lección de política cruda y real, más allá de los principios y los valores.

Sin desmedro de la sensibilidad de su autor, este libro es un testimonio valiente de una historia que se escribió de esta manera y que ninguna manipulación mediática podrá borrar.

La Paz, julio de 2005

## Prevención

Si algún valor tiene este libro, seguramente, ese es su principal defecto: ser condenadamente propio, como toda impiedad. Se maneja con la ingobernable discrecionalidad de las lecturas, reflexiones y experiencias de su autor, a pesar de la naturaleza muy democrática de la materia, y de las contribuciones institucionales que propone para el olvido, con Anexo incluido. Plantea, inclusive, en su redundante incontinencia, una redefinición ambiciosa de perspectivas y términos, que, tal vez, algún cristiano o moro consiga un día empeorar, con rigurosa licencia, para tranquilidad de sus cofrades...

\* \* \*

*...Platón (\*) sostiene que hay hombres encadenados por el cuello y por las piernas, con la cabeza engrillada, de espaldas a la superficie, que solo alcanzan a ver las sombras que se proyectan en el fondo de una caverna...*

*...que entra un hombre libre, y les dice que han construido sus relaciones de Poder sobre la base de la mentira, que la verdad está en la superficie de la caverna...*

Aquí, hasta 1994, sólo había la sombra de 24 municipios.  
Aquí, el año 2005, hay 327 municipios....

(\*) Republica, Platón. Libro VII.

## **Título I**

### **De la Ley de Participación Popular**

*“Cuestiono públicamente, y ello me da la posibilidad de dudar de los que han entrado en la competencia descentralizadora, cuando un instrumento autónomo como el Municipio no ha merecido siquiera el respeto de su Autonomía y cuando los instrumentos locales desconcentrados pelean desigualmente contra un desinterés departamental.”*

Carlos Hugo Molina Saucedo, en su libro “la descentralización imposible y la alternativa municipal”, el año 1990.

## **Capítulo 1**

### **El debate actual sobre Autonomías Departamentales**

1.1.- Un debate que tiene un contexto que lo supera. 1.2.- El contexto inmediato: La Ley de Participación Popular. 1.3.- Una delimitación convencional del término “Autonomías”.

#### **1.1.- Un debate que tiene un contexto que lo supera.-**

En los primeros meses del año 2005 se ha reubicado el tema de las “Autonomías” con inédita prioridad en la Agenda Política del país. Ya no se trata de la inquietud periférica de un sector especializado - como fue durante mucho tiempo -, de una élite departamental o de un movimiento regional. Después del multitudinario Cabildo realizado en Santa Cruz de la Sierra, se trata de un tema de interés nacional, más allá de las adhesiones u oposiciones que pueda suscitar.

Sin embargo, la masificación - y “mediatización” - de las “Autonomías”, está previsiblemente guiada por entusiasmos, prejuicios e imprecisiones. Comenzando por la propia noción y el alcance del término - que en una aproximación preliminar hay que citar inclusive con la prevención del entrecomillado -, el debate es completamente desordenado y confuso, sobreponiéndose distintos escenarios de análisis, que parten de diferentes perspectivas, a saber: el equilibrio entre Estado y Nación, la profundización de la democracia, la lucha contra la

pobreza, el desarrollo del aparato productivo, la identidad de los pueblos indígenas, el centralismo nacional, el centralismo de las capitales en los departamentos, las reivindicaciones regionales, entre otras.

En lo que se refiere a los caminos institucionales para impulsar las “Autonomías”, la situación no es menos caótica. Para algunos es la Asamblea Constituyente - con una predisposición marcada en los últimos meses a bloquear el tema -, para otros un Referéndum Vinculante. Y en el mismo trayecto, se tiene previsto elegir Prefectos por voto universal, sin que todavía existan consensos mínimos sobre las competencias y recursos que se van a administrar en el nivel intermedio de gobierno, a pesar de la legitimidad democrática del planteamiento.

Por otra parte, es inevitable advertir, que en este ámbito tan complejo y abigarrado, todavía hay que ubicar un contexto mayor, en el que se plantean interrogantes que superan los límites de este debate. Porque es fácil reconocer que detrás de las visiones opuestas sobre estos temas subyacen otras tensiones mayores. Que la visión de la clase media urbana de la ciudad de La Paz guarda más afinidad con la visión de la clase media urbana de la ciudad de Santa Cruz que con la de los sectores populares de la ciudad de El Alto, que fueron los principales impulsores de la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. O que la visión de las organizaciones indígenas del oriente boliviano guarda más afinidad con la visión del dirigente Evo Morales que con la del Comité pro - Santa Cruz, que fue el principal impulsor del Cabildo de Enero de 2005.

En ese contexto, resulta evidente que estamos frente a contradicciones estructurales - *ricos contra pobres, indios contra blancos*, para decirlo en los términos impíos del uso coloquial. Contradicciones que siempre han existido en el país - que en esa medida son *estructurales* -, pero que hasta ahora habían mantenido un precario equilibrio. Y lo particular de esta coyuntura, precisamente, es que ese precario equilibrio, a juzgar por las actitudes y los acontecimientos recientes, parece a punto de romperse.

## **1.2.- El contexto inmediato: La Ley de Participación Popular.-**

No es lo mismo.

No es lo mismo plantear el diseño del nivel intermedio de gobierno - las “Autonomías” - el año 1993 que hacerlo el año 2005.

La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, ha modificado el contexto inmediato.

Antes, sólo 24 municipios recibían recursos. Ahora son 327 los municipios que reciben recursos, para administrar competencias descentralizadas en los sectores de Salud, Educación, Deportes, Cultura, Riego y Caminos Vecinales, a través de sus propios Gobiernos Municipales, en la jurisdicción de las respectivas secciones de provincia que hay en el país.

Antes, sólo el 3% de la inversión pública tenía naturaleza municipal. Ahora, más del 30%, con la transferencia del 20% de la coparticipación tributaria - *Recursos de Participación Popular* - a los Gobiernos Municipales, y con la transferencia del 100% de los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias que afectan a estos bienes al Dominio Municipal Exclusivo -

*Recursos propios-*, a lo que hay que agregar los recursos de la Ley del Diálogo Nacional.

Con esos datos bastaría para plantear una realidad completamente distinta el año 2005. Sin embargo, los cambios generados por la Ley de Participación Popular, apenas comienzan ahí. Porque, además, hay:

327 comités de vigilancia.

Más de 20.000 personalidades jurídicas reconocidas a Comunidades Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales - *Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)* -, respetando sus usos y costumbres.

70 mancomunidades municipales.

9 Asociaciones departamentales de municipios y una Asociación de Municipios de Bolivia (AMB).

Una Federación de Asociaciones de Municipios (FAM- Bolivia).

Pero, además, en ésta nueva realidad, los procesos institucionales que se han impulsado legalmente, modifican también radicalmente el concepto y la práctica de la gestión pública. Porque la Ley de Participación Popular introdujo la Planificación Participativa, que tiene carácter de imperativo legal - ver la Norma de la Planificación Participativa Municipal, la propia Ley de Participación Popular, sus decretos reglamentarios y la Ley de Municipalidades -, estableciendo un nuevo marco que promueve la participación de la sociedad civil en la orientación y en el control de la gestión municipal. En ese ámbito deben formularse los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales, en cada municipio.

Y la dinámica institucional, más allá de sus debilidades, sigue avanzando con las posibilidades generadas por este nuevo marco, porque, además, hay planes de desarrollo mancomunados, como el Plan Macroregional de Desarrollo del Chaco Boliviano, que comprende 16 municipios de 3 departamentos. Otro ejemplo es el Plan de Desarrollo de la Mancomunidad Chiquitana, que ha permitido incorporar una visión de desarrollo regional en 13 municipios, dos de los cuales tienen población mayoritariamente indígena - San Antonio de Lomerio y Urubichá. Asimismo, se han conformado comisiones de Desarrollo Económico Local en más de un centenar de municipios, y comisiones de coordinación provincial e interprovincial, para impulsar proyectos comunes de inversión concurrente y gestión compartida, que deben estar interconectados con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

En este nuevo contexto, los grados de inclusión ciudadana han alcanzado dimensiones sociales extraordinarias, permitiendo que el 59% de los munícipes se reconozcan como Indígenas y que la participación de la mujer en la gestión pública crezca en un 100%, perfilando un escenario democrático de proporciones inéditas.

### **1.3.- Una delimitación convencional del término “Autonomías”.-**

La convención es entre usted y yo, para seguir leyendo este libro.

Se trata de encontrar la comprensión más convencional del término, sin desmerecer lo esencial de su precisión técnica.

Porque, como se ha observado en el acápite 1.1., el debate sobre las “Autonomías” es completamente desordenado y confuso, comenzando por la propia noción y el alcance del término, que como prevención inicial, requiere inclusive para su manejo del entrecomillado. En todo caso, es oportuno remarcar que estamos considerando como realidad ineludible la licencia del debate político y social, sin renunciar a los alcances fundamentales del uso especializado. La utilidad de hacerlo, es que podemos intentar compatibilizar la expectativa colectiva con un mínimo de rigurosidad conceptual. Con esa advertencia, vamos a intentar esta delimitación convencional del término, tomando en cuenta los prejuicios profanos menos alejados de las ubicaciones de la ciencia.

En su acepción más general, se entiende por Autonomía, la posibilidad que tiene una persona individual o una persona colectiva de administrarse en su sentido más amplio, *sin depender en lo fundamental* de otros poderes externos. La dependencia es lo que califica la condición antinómica; es decir, la Heteronomía.

La importancia de esta aproximación elemental, es que, precisamente, es la noción general que está en el imaginario colectivo, a juzgar por el uso secular del concepto.

Aunque esta noción vernácula tiene la ventaja de establecer un escenario más o menos universal de comprensión inicial, comienza a denotar su insuficiencia cuando se quiere precisar con mayor rigor su alcance. En delimitar que quiere decir *sin depender en lo fundamental*, está el arte y el debate. Tanto para una persona individual, como para una persona colectiva, tomando

en cuenta que no hay Ser Humano ni categoría institucional que goce de una libertad absoluta.

Hecha esta aproximación convencional, ahora vamos a referirnos al término en su acepción política también más general. Desde esta perspectiva, ya entramos en los escenarios colectivos, dejando de lado a la persona individual y sus complejidades existenciales.

Cuando abordamos el término Autonomía en su acepción política, nos referimos a los Estados como entes jurídicos. En su uso menos estricto, el término se suele confundir con la independencia formal que tiene un Estado para conformar y administrar su gobierno sin intromisión extranjera. En su uso doctrinario más especializado - a pesar del carácter relativo que tiene el tema en la legislación comparada -, la Autonomía presupone la existencia constitucional de entes gubernamentales al interior del Estado, regidos por autoridades elegidas democráticamente, que ejercen jurisdicción, que tienen capacidad normativa limitada y que administran recursos específicos y competencias determinadas, en el marco de los alcances previstos por una ley especial.

Con estas precisiones universales - técnicas y profanas a la vez -, ya estamos en condiciones de abordar el análisis desde la perspectiva aún más profana de la realidad boliviana. Lo que está en debate es la posibilidad de constituir Gobiernos Departamentales Autónomos - bueno, si son Gobiernos, son Autónomos, pero incurriremos también aquí en el error de insistir con el pleonasma, para no desmerecer la paranoia que hay

en las dos aceras de la calle -, haciendo las modificaciones legales previas que son de rigor. Y aquí ya se incorpora el adjetivo “Departamental”, porque esa es la dimensión territorial que está en consideración para impulsar la conformación de Gobiernos Autónomos en el país, más allá de los Gobiernos Municipales, que ya están claramente definidos en nuestra legislación constitucional y especial.

En ese contexto, el término que vamos a utilizar de aquí en adelante, cuando nos refiramos al debate sobre “Autonomías”, es Autonomías Departamentales.

Finalmente, cabe también aclarar, que cuando nos referimos a la Autonomía, nos abocamos a un grado de descentralización calificado, que se puede dar en los niveles intermedios y locales de la gestión pública. Ergo, es correcto analizar el tema desde la perspectiva de la profundización del Proceso de descentralización, que, en el caso boliviano, se inició con características democráticas aún más amplias, con la Ley de Participación Popular.

## **Capítulo 2**

### **Ley de Participación Popular**

2.1.- Filosofía y alcance de la Ley de Participación Popular.

2.1.1.- Una Revolución en democracia. 2.1.2.- Paleoliberalismo, Neoliberalismo y Participación Popular. 2.1.3.- Filosofía de la Ley de Participación Popular. 2.1.4.- Alcance de la Ley de Participación Popular y su aporte en la consolidación orgánica de Bolivia. 2.1.5.- Democracia Participativa y Democracia Representativa: Organizaciones Territoriales de Base y Gobiernos Municipales. 2.1.6.- Tocqueville y Apaza, Apaza y Tocqueville, una síntesis...

2.2.- Un nuevo concepto de Gobernabilidad.

2.2.1.- Gobernabilidad. 2.2.2.- Legalidad y legitimidad. 2.2.3.- Factores que promueven legalidad y legitimidad: descentralización y participación social.

2.3.- Ley de Participación Popular y Gobernabilidad

2.3.1.- La descentralización como factor que promueve legalidad. 2.3.2.- La participación social como factor que promueve legitimidad.

### **2.1.- Filosofía y alcance de la Ley de Participación Popular.-**

2.1.1.- Una Revolución en democracia.-

Es necesario devolverle sentido a las palabras. En política, términos como “Revolución” o “Cambio Estructural”, por haber sido utilizados demagógicamente, se han desnaturalizado. Asociarlos con aquello que no merece trascender lo cotidiano, les ha restado sustancia y credibilidad. Lo extraordinario debe cuidarse de ser invocado de ordinario para no devaluarse.

Los conceptos de marras, en estricto rigor, comprenden transformaciones que conmueven las bases sobre las cuales se asienta un país. Por ello, suponen la aplicación de medidas que modifican una relación de poder. Con excepción de la bien denominada “Revolución del 52”- más allá de sus limitaciones en

el tiempo -, difícilmente se pueden distinguir en Bolivia otros trazos políticos que merezcan calificativos tan pretenciosos. Y ésta es una evidencia que va más allá de las valoraciones subjetivas. Podremos comulgar o disentir con el Proceso iniciado entonces, pero, obviando una miopía supina o interesada, no podremos desconocer su carácter fundamental en la vida Republicana. Para bien o para mal, fue una Revolución. En un escenario más general, también lo fue la Bolchevique de 1917, por la sola circunstancia de haberse llevado a cabo propiciando cambios de importancia. A diferencia de los hechos, las percepciones axiológicas son relativas a la formación y ubicación del observador.

Por otra parte, es del caso anotar que en democracia no caben los maximalismos; menos cuando son conceptuales. Esta premisa conlleva la demanda de replantearse términos absolutos como el que nos ocupa. De lo contrario, la descontextualización trae consigo la inviabilidad. La “Revolución” ha estado tradicionalmente unida a la idea de cambio radical e inmediato, extremo inalcanzable sin apelar a la violencia.

Pero, en democracia, nos vemos constreñidos a resignar este recurso tan fácil como difícil. Ergo, debemos tener la capacidad para lograr los cambios necesarios, aceptando la lógica del “Proceso” gradual y progresivo. Es decir, estamos ante una redefinición de la “Revolución”, condicionada por un contexto específico: la democracia. Aquél que no acepta ese marco de referencia, no tiene más alternativa que optar por la solución tan venida a menos de retirarse a las montañas fusil en mano...

Con el trasfondo de estas consideraciones, la “Revolución” no puede ser juzgada bajo las reglas de la Rusia de Nicolás II.

Un analista serio de la historia, no puede pasar por alto que es inadmisibles condenar con valores de ayer situaciones de hoy.

Parece necesario, pues, flexibilizar las posiciones ortodoxas y comulgar con la posibilidad de alcanzar una Revolución en democracia. Sin embargo, para no incurrir en el error de la intrascendencia, debemos cuidarnos de que las medidas impulsadas afecten - así sea en términos modestos - las estructuras políticas y económicas vigentes. Es el valor cualitativo de toda Revolución, sea ésta democrática o no.

Con este marco teórico, cabe abordar la sugerencia del presente acápite: ¿Es la Participación Popular una Revolución en democracia?...

Para responder la pregunta, será menester discernir si el Proceso de Participación Popular está contribuyendo a modificar las condiciones de marginalidad política y económica que configuran al país. En la medida que así sea, merecerá el calificativo de Revolución en democracia, entendida ésta, de acuerdo con lo advertido, como un proceso gradual y progresivo. Para los fines perseguidos, es imprescindible el análisis de los siguientes datos:

– Los recursos de coparticipación tributaria representaban en 1994 más del 50% del total de la inversión pública que llegaba a los departamentos.

– Hasta antes de la Ley de Participación Popular, el 90% de los recursos de coparticipación tributaria se centralizaba en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y el 92%, en las capitales del departamento.

– Al establecerse en la Ley de Participación Popular que la distribución de los recursos de coparticipación tributaria se hace tomando como referencia el número de habitantes de cada municipio, para 1995, el 32% de los mismos fue a los departamentos que no pertenecen al eje central y el 61% se destinó más allá de las capitales– que tampoco disminuyeron sus recursos, por la transferencia del 100% de los impuestos a inmuebles, vehículos y transferencias que afectaron a estos bienes, también por la propia Ley de Participación Popular. Estos recursos han permitido triplicar los ingresos de los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. El resultado global ha sido la disminución de recursos en el nivel central de gobierno, como es previsible en todo proceso de descentralización.

Con la sola ejecución parcial del proceso, en el segundo semestre de 1994, ya se había comenzado a dar vida a las poblaciones provinciales del país que, en conjunto, representaban el 61% del total nacional, que hasta entonces no tenía posibilidades de acceder a los recursos públicos ni a los medios de comunicación para avisar de su existencia. Desde ese periodo se comenzaron a ejecutar obras de agua potable, alcantarillado, postas sanitarias, escuelas, polifuncionales deportivos y otras, otorgando inédito protagonismo a la mayoría de la ciudadanía boliviana. Para muestra basta ir más allá de las capitales y ver cómo Sica-Sica en La Paz, Sipe Sipe en Cochabamba o Concepción en Santa Cruz, cuentan por primera vez con recursos y están encarando obras.

Evidentemente, la magnitud de los cambios citados le gana de lejos a la intrascendencia. La demagogia nos ha acostumbrado a la grandilocuencia de la retórica, pero ahora

estamos ante la evidencia de los datos, donde las palabras sobran y los números hablan.

Las modificaciones económicas traen aparejadas las transformaciones políticas. Ocurre que estos recursos no son para que los administre el “Centralismo”, sino el Gobierno Municipal de cada sección de provincia. Y, como ahora sí hay que administrar, se han conformado más de 300 gobiernos municipales bajo un régimen de Autonomía - con relación al gobierno central, obviamente, y también a los centralismos departamentales, lo cual no resulta tan obvio - reconocido constitucionalmente. Autoridades elegidas por voto universal y con capacidad normativa en el ámbito de sus atribuciones, administran competencias ampliadas en materia de salud, educación, deportes, cultura y caminos vecinales. Además, con la posibilidad de incrementar aún más sus recursos una vez alcancen la racionalidad administrativa para aprovechar los impuestos de dominio exclusivo - inmuebles, vehículos y las transacciones sobre estos bienes - que también les ha transferido la Ley de Participación Popular y la Reforma Tributaria de la Ley 1606.

La participación social es el elemento singular de la medida. Rescatando la vigencia secular de actores desconocidos formalmente, y facilitando su organización en Comités de Vigilancia, el ciudadano común se articula con su gobierno municipal, orientando y controlando la administración de los nuevos recursos y competencias.

Participación política, económica y administrativa en un país Históricamente discriminatorio. ¿No es eso, acaso, un

“cambio estructural”?... Otro de los resultados del Proceso de Participación Popular puede ser la devolución del sentido a las palabras.

### 2.1.2.- Paleoliberalismo, Neoliberalismo y Participación Popular.-

Apreciar los alcances del Proceso de Participación Popular, nos remite obligatoriamente al conjunto de las Reformas del Estado. En este contexto, es necesario referirse al “Neoliberalismo”, por su condición hipotética de ser la categoría política, económica y administrativa que ha pugnado en los últimos años por configurar las características de nuestra sociedad

El Neoliberalismo, ni duda cabe, ha sido el mito más difundido en las postrimerías del milenio. En los cuatro puntos cardinales del planeta no hubo tema que despierte mayor polémica, al extremo que se pretendía dividir la sociedad en “neoliberales” y “antineoliberales”.

El fenómeno ha sido particularmente intenso en América Latina, con la especificidad de que su comprensión no ha guardado precisión con su significado histórico y teórico. La desorientación y el oportunismo, productos naturales de los vertiginosos cambios políticos, configuraron el escenario propicio para abonar un error conceptual que pocos estuvieron en condiciones de rectificar.

Cuando se toman apresuradamente posiciones, descuidando el conocimiento cabal de las opciones, se invierte la

lógica. Por ello, la importancia de esclarecer el tema trasciende un prurito meramente intelectual, en tanto puede situar en su real dimensión Histórica la propuesta de un modelo de sociedad, sugiriendo la revisión de sus paradigmas.

En su forma embrionaria, el Liberalismo no está al margen de la deuda histórica que tiene el hombre occidental con la Grecia clásica. La experiencia teórica y fáctica de la Hélade, en esta materia, se remonta a los escritos de Solón, a la democracia esclavista de Atenas, y a la original concepción ideológica que tenían los sofistas. Estos últimos representan la elaboración más coherente del Liberalismo en la edad antigua, con su defensa de la libertad política, económica y social de todos los hombres, sin importar el origen, la raza o el credo. Mientras la escuela socrática defiende la división que hace Tucídides, entre civilización griega y barbarie, los sofistas se reivindican como ciudadanos del mundo, abogando por la supresión de toda forma institucionalizada de obstáculo a las relaciones humanas por considerarla reñida con la naturaleza esencialmente libre del hombre.

Precisamente, el Renacimiento reconoce en los textos griegos una de sus principales fuentes de inspiración para la revisión del pensamiento y las formas medievales. En este período se genera la progresiva evolución del pensamiento liberal, sentando las bases para que la Modernidad sea portadora del triunfo de la democracia y el capitalismo por sobre la monarquía y el mercantilismo.

La forma moderna del Liberalismo encuentra sus cimientos políticos en el pensamiento de los filósofos de la

Ilustración, mereciendo especial distinción aquéllos de lengua francesa como Diderot, Sieyes, Voltaire, Rousseau (nacido en Ginebra) y Montesquieu. En su acepción económica, cabe destacar la influencia anglosajona, reflejada en Adam Smith y David Ricardo.

Allende las divergencias entre algunos de los teóricos citados - en algunos casos existen diferencias sustanciales, como las que separaron a Voltaire y Rousseau -, el Liberalismo político nace en la forma de una democracia representativa calificada, por cuanto discrimina para el ejercicio de la ciudadanía, en función de criterios de raza, género, patrimonio y alfabetismo. Con el paso del tiempo, el Liberalismo económico decimonono preconiza que el trabajo es la fuente de la riqueza, y que el gobierno debe abstenerse de intervenir en el curso “natural” de la Economía, respetando los principios del libre mercado del trabajo, el capital y las mercancías; el Estado debe “dejar hacer y dejar pasar”, reduciéndose a simple “gendarme” de la propia dinámica generada por las relaciones económicas.

Con estas características se describe el Liberalismo clásico, que alcanza su desarrollo extremo en el siglo XIX. A fines de esta centuria, la acumulación de movimientos sociales contestatarios a la ortodoxia de su aplicación da paso a una demanda de revisión que se origina en los ámbitos sindicales y se extiende en las esferas intelectuales, partidistas, antiraciales y feministas, para terminar conmoviendo las estructuras burocráticas de la misma Iglesia Católica, que pronuncia su encíclica *De Rerum Novarum*.

Este es el momento de inflexión, por cuanto marca una división entre el Liberalismo clásico y el Liberalismo revisado,

que es tal por ser portador de nuevos criterios tendientes a conciliar lo esencial del sistema con los planteamientos emergentes de la disconformidad social finisecular.

Nacen los “Revisionistas”, con una nueva propuesta teórica, de naturaleza ecléctica, que los sitúa entre las dos ideologías extremas que pugnan por la hegemonía: el Liberalismo clásico y el Marxismo. Representan una opción intermedia que recibe anatemas de ambas partes, por cuanto cuestiona el orden existente sin pretender su transformación esencial, atrayendo consigo las iras de los conservadores y de aquellos que proponen trastocar con violencia las formas políticas, económicas y sociales.

La doctrina Revisionista preconiza que la creciente protección del Estado al trabajador, la legislación antimonopólica, el sufragio universal y la administración de impuestos progresivos destinados a la ejecución de obras y a la prestación de servicios, en la medida de su consolidación, permitirán la conservación de un sistema basado en la pluralidad de realidades, desestimando el reduccionismo de las ideologías extremas.

En el análisis político tradicional, se suele identificar el Revisionismo de fines del siglo XIX como una actitud crítica con relación al Marxismo, descuidando que no es menos correcto entenderlo como una actitud crítica con relación a un Liberalismo ortodoxo que había llegado a los extremos del Darwinismo Social, en su afán de mantener al Estado indiferente ante la insostenible crisis social. En realidad, depende de la perspectiva que toma el analista. Así, Socialdemócratas y Demócrata - cristianos, son “revisores” del Marxismo, y también del Liberalismo.

Parece evidente que el más perjudicado fue el Marxismo, pero sería absurdo pretender que el Liberalismo no se vio conmovido por este Proceso. Las consecuencias son más que ostensibles cuando observamos que el Capitalismo de la parte occidental de Europa, liderado por los Revisionistas, ha logrado hacer realidad los anhelos sociales de la inmensa mayoría de sus pueblos, merced a una política de subsidios que cubre desocupación, invalidez, enfermedad, viudez, orfandad, y a una vasta intervención del Estado en materia de salubridad y seguridad laboral, jornadas de trabajo, descansos, gratuidad en la educación y la salud, además de impuestos progresivos destinados a lograr una redistribución progresiva de la riqueza.

Si nos remitimos a los orígenes de la Economía Social de Mercado, corroboramos que su Filosofía rescata la necesidad de alcanzar un punto intermedio entre la economía liberal y la protección social del Estado. Así, los teóricos alemanes que aplicaron el modelo después de la Segunda Guerra Mundial, si bien se cuidaron de mantenerse a distancia del Marxismo, hicieron lo propio a la hora de tomar posiciones frente al Liberalismo decimonónico. Por ello, al referirse al Liberalismo clásico, lo denominaron “Paleoliberalismo”, es decir, Liberalismo de la Edad de Piedra. Sin embargo, al tratar de identificar el Liberalismo por ellos representado, lo hicieron bajo diferentes rótulos, entre los cuales estaba el de la escuela de Friburgo, conocido como “Ordoliberalismo”, una de las primeras variantes del denominado “Neoliberalismo”, precisamente porque de la utilización del prefijo “Neo” se desprende su carácter de “nuevo”. El Ordoliberalismo aún no ponía suficiente énfasis en el contenido social de esta nueva versión del Liberalismo, situación que fue

superada por lo que formalmente se denominó “Economía Social de Mercado”. Por todas estas razones, el concepto convencional que en América Latina se tiene del “Neoliberalismo” no es preciso, en el entendido de que las políticas de “Ajuste Estructural” que se han venido ejecutando, no siempre conllevan la proyección social que permite diferenciarlas del Liberalismo del siglo XIX.

Con estas premisas, la amplia gama de críticos de “izquierda”, a menos que reincidan en convicciones estalinistas anacrónicas, deberían preocuparse por pregonar el Neoliberalismo como una opción viable para defender los intereses de aquellos que se pueden ver marginados por la implacable aplicación de políticas económicas Paleoliberales. El mismísimo profeta de las políticas de Ajuste Estructural, Jeffrey Sachs, acaba de renunciar al credo paleolítico del Fondo Monetario Internacional, exteriorizando sus más acerbas críticas por la inflexibilidad decimonónica de sus prelados para aplicar el plan de estabilización en la confundida Rusia.

Una vez alcanzada la estabilidad Macroeconómica, el paso del Paleoliberalismo a un Neoliberalismo afín al propuesto por la Economía Social de Mercado, supone la reforma del Estado a través de políticas públicas de alcance general. En esta Filosofía, los desafíos inmediatos deben estar orientados a implantar mecanismos de carácter estructural destinados a crear las condiciones para el crecimiento económico, a lograr una redistribución más equitativa de los recursos públicos, a superar las deficiencias de nuestro incipiente sistema de seguridad social, a facilitar una mayor participación política y a garantizar una mejor administración de justicia, sin descuidar la vigencia de la libertad del hombre como fuente de toda inspiración y progreso.

En este marco teórico e histórico, podemos evaluar el Proceso que ha generado la Ley de Participación Popular en Bolivia. Desde una perspectiva política, es una medida destinada a profundizar el Liberalismo, expresado en la Democracia. La constitución de verdaderos municipios en todo el país, con autoridades elegidas por voto universal, y con recursos para administrar las necesidades básicas de los vecinos, supone la ampliación de la cobertura democrática del Estado. Por primera vez, gran parte de la población nacional ejerce sus derechos ciudadanos con posibilidades reales de contar con una gestión pública que responda a expectativas históricamente postergadas. A ello hay que añadir la articulación de la sociedad civil con su gobierno municipal, en una dialéctica que incorpora la participación de la comunidad como un factor preponderante para el reencuentro del administrador y del administrado.

Desde una perspectiva económica, destaca el carácter redistributivo del ingreso público que tiene el Proceso de Participación Popular. Atenuada la tesis del Estado empresario en favor de las fuerzas privadas del libre mercado, al gobierno le queda el rol de crear las condiciones adecuadas para fomentar la inversión y de contribuir a lograr un equilibrio social a través de la asignación racional de las recaudaciones tributarias en el conjunto del territorio nacional.

La paz social es uno de los requisitos que necesita el empresario para arriesgar su capital. Las expectativas racionales se miden por el grado de confianza que ofrece el medio. Por ello, la redistribución propiciada por la Ley de Participación Popular, además de estar inspirada en un propósito ético, supone también

una intención administrativa. No se puede fomentar el desarrollo económico sin mecanismos que permitan un mínimo de equidad.

Los propios organismos multilaterales que impulsan las medidas de Ajuste Estructural, habiéndose percatado de la aguda crisis social, están apoyando la ejecución de políticas que intentan revertirla. La patética realidad de las masas indigentes que pueblan los suburbios urbanos y los paupérrimos campos, ha generado una conciencia que al unísono reclama la adopción de mecanismos institucionales que puedan rectificar la pobreza extrema. Ya no se trata de “Socialismo”, sino de salvar al mismo Sistema, evitando las comprensibles escaladas de violencia y disconformidad que amenazan a la democracia.

La conformidad social es una de las condiciones del Liberalismo político y económico. Y, en última consecuencia, es la justificación ética de la política. En esa tesitura, el Proceso de Participación Popular se inscribe entre las medidas que permiten superar la visión ortodoxa del “Paleoliberalismo”, ubicándose con oportunidad social en los cambios que pretende encarar el Estado.

### 2.1.3.- Filosofía de la Ley de Participación Popular.-

El siglo XX ha sido el escenario en el cual diferentes ideologías se han disputado la hegemonía política. Estudiando los orígenes de la confrontación, se puede observar, entre sus causas, la casi invariable absolutización de un principio filosófico con el consiguiente detrimento de otros. Unas veces, en nombre de la Libertad, se descuidó un mínimo de equilibrio social. Otras, bajo el propósito de alcanzar la Equidad, se ocultó un Régimen que

conculcó hasta la humana posibilidad de pensar y disentir. Por último, no faltaron aquellos heraldos de la guerra más ominosa de la Historia que, bajo el pretexto de Nacionalismo, atropellaron las fibras más íntimas de la dignidad del hombre.

Graves consecuencias se han tenido que lamentar para que el mundo empiece a comprender que la naturaleza polifacética de la realidad no puede ser reducida a las limitaciones de una ideología. Y ahora nos encontramos en una coyuntura proclive a considerar que los colores variopintos de las aspiraciones humanas no pueden encontrar espacio en la monocromía de un principio: se necesita autodeterminación, pan e identidad. Por ello, es menester pasar del antagonismo al sincretismo, rescatando la moraleja de la dialéctica idealista y materialista; la recíproca penetración de los contrarios.

Pasar del postulado a los hechos continúa siendo el supremo desafío del hombre. Traducir en políticas concretas los imperativos de la teoría demanda la convergencia de esos factores diversos que permiten la coincidencia de tiempo y lugar entre el pensamiento y la acción.

Desde la zaga del desarrollo, Bolivia ha estado a la par de la confrontación ideológica. No acompañó al Progreso, pero sí al fundamentalismo y su secuela de violencia. Pasando de gobiernos excluyentes y dictatoriales a hiperinflaciones populares y democráticas, ha pagado la factura del siglo de la intolerancia - en ese contexto, el año 2005, lamentablemente, parecen resucitar los fantasmas fundamentalistas...

Sin embargo, la Ley de Participación Popular, ha

promovido espacios equidistantes de las visiones políticas dicotómicas. Porque más allá de sus realizaciones materiales, el Proceso que ha generado tiene personalidad filosófica propia, en la medida que supone la coexistencia de Principios que reconocen raíces ideológicas diversas, logrando una identidad frente a las corrientes políticas tradicionales.

Así, es insuficiente, además de anacrónico, rotular la Ley de Participación Popular como “Liberal”, “Socialista” o “Nacionalista”. Constituye la injusta y supina magnificación de uno de sus matices, en detrimento de los otros, según la óptica que quiera tomar el analista. Cada uno de sus Principios sólo se puede apreciar en el contexto general de una Filosofía que es “Liberal”, cuando multiplica la vida democrática a través de la consolidación de gobiernos municipales en todo el país, “Socialista”, cuando propende a una distribución más equitativa de recursos en el campo y las ciudades o “Nacionalista”, cuando reconoce a las Comunidades Indígenas, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Este razonamiento, que ha superado los rígidos dogmatismos de la inflexible confrontación ideológica de antaño - que ahora parece dispuesta a resucitar con impenitencia -, empieza, en los hechos, a ser apropiado por los sectores mayoritarios de la ciudadanía. Es la conclusión que se desprende en torno al consenso que existe en relación a la Ley de Participación Popular. Resta pasar de la inconsciencia de esta situación a la asimilación racional que supone la conciencia del fenómeno. Sólo entonces habremos accedido a una nueva forma de entender al individuo y a la sociedad, condición inexcusable para no retornar al pasado.

La realidad es polícroma. Por ello, la Ley de Participación Popular apela en sus cimientos filosóficos a diferentes

sistemas de ideas, cualidad singular que le permite lograr una independencia orgánica respecto de las ideologías convencionales. He ahí su original contribución a la Filosofía Política.

#### 2.1.4.- Alcance de la Ley de Participación Popular y su aporte en la consolidación orgánica de Bolivia.-

No hay Estado sin presencia pública efectiva en todos los confines del territorio. La soberanía no es una disposición de ánimo, sino una expresión política, económica y administrativa.

Cuando nos acercamos a los dos siglos de vida Republicana, más de la mitad de la población no ha encontrado un nexo administrativo de carácter vinculante. Por ello, Bolivia, es más una intención que una realidad. El cuerpo social, como el individual, necesita articulaciones para ser tal.

La distribución del Poder, además de ser una exigencia para la supervivencia del Estado, representa una de las condiciones distintivas de la democracia. Y, bajo cualquier forma de gobierno, es un requisito inexcusable para garantizar la gobernabilidad.

Por estas razones, la descentralización es un instrumento fundamental en la perspectiva de consolidar institucionalmente la democracia y la gobernabilidad. Su filosofía es absolutamente democrática, en tanto se inspira en la posibilidad de dar participación a todos en la gestión del Estado.

Existe, pues, una relación de causalidad entre soberanía, democracia, gobernabilidad y descentralización. Son

categorías consecutivas, que se vigorizan cuando encuentran espacios de concurrencia.

La Ley de Participación Popular busca la generación de esos espacios, bajo la premisa de que la constitución de unidades administrativas sólidas es posible sólo en un contexto que considere los siguientes elementos:

1. Base territorial. La referencia del territorio, como expresión política y administrativa, es de vital importancia al momento de identificar al actor público idóneo para facilitar un proceso descentralizador, a la vez que integrador. Lo ideal es que la circunscripción territorial sea lo suficientemente pequeña para responder con oportunidad al administrado y lo suficientemente grande para no quedar al margen de las políticas nacionales. Se busca favorecer la participación y la eficiencia, sin afectar la racionalidad administrativa del Estado en su conjunto.

La Ley de Participación Popular, al definir que la jurisdicción territorial de los municipios abarca la Sección de Provincia, se inspira en el cumplimiento de esos imperativos, multiplicando los espacios para la gestión pública, de manera que puedan abarcar al conjunto del país. Así, esta perspectiva, combinada con la transferencia de recursos y competencias al ámbito de la jurisdicción municipal, permitió pasar de 24 a 311 Gobiernos Municipales con posibilidades de desarrollar una gestión local - el año 2005 son 327.

2. Legitimidad y legalidad. El grado de aceptación moral que tiene un gobierno es fundamental para la ejecución de sus políticas.

Además, bajo el marco de un Estado de Derecho, el respaldo legal a su imperio está dado por su condición de órgano apoyado en la Constitución Política del Estado y las leyes correspondientes.

La legitimidad y la legalidad son principios que pueden alcanzarse con mayores posibilidades en el escenario local, aprovechando la relación de proximidad con el ciudadano. Por ello, la Ley de Participación Popular, identifica en el Gobierno Municipal al sujeto público principal de su dialéctica.

3. Autonomía. En el espíritu de un proceso democrático no puede estar ausente una política descentralizadora. En esta filosofía, la naturaleza jurídica de los gobiernos municipales, al definirse constitucionalmente como Autónoma, presenta ventajas comparativas frente a otros niveles de gobierno en un Estado Unitario. La autonomía municipal supone una descentralización política, económica y administrativa, en tanto comprende la elección directa de las autoridades ediles, la capacidad normativa y la existencia de recursos y competencias que tienen alcance local, en el marco de lo definido por una ley especial.

Al privilegiar la estructura municipal, la Ley de Participación Popular aprovecha el régimen autonómico para explotar las mayores posibilidades descentralizadoras que otorga el marco constitucional del Estado boliviano.

4. Recursos. No hay estructura tan perfecta que pueda administrarse sin recursos. Probablemente en Bolivia no han faltado ideas, pero lo que siempre se había extrañado era un esfuerzo consecuente para acompañarlas con medios económicos.

Como ya se ha visto, la nueva forma de distribución de la coparticipación tributaria - participación de los municipios en los impuestos nacionales - introducida por la Ley de Participación Popular, al efectuarse en atención al número de habitantes de cada unidad municipal permite superar la concentración de recursos que se daba en las capitales de departamento. A ello se suma el incremento de la coparticipación municipal, de 10% a 20% de los impuestos nacionales, y la transferencia al dominio municipal exclusivo del 100% de los impuestos a los inmuebles, vehículos y transacciones que afectan a estos bienes.

Con esta medida, como también hemos visto anteriormente, Bolivia cuenta por primera vez con posibilidades políticas, económicas y administrativas de impulsar una gestión pública en todo el territorio nacional.

5. Competencias. Los recursos en el ámbito público son para atender las necesidades de la colectividad. Si se trata de recursos descentralizados, son para administrar competencias en favor de los habitantes de la respectiva jurisdicción descentralizada.

La Ley de Participación Popular transfiere a los municipios los recursos descritos en el acápite precedente para que administren competencias que históricamente habían tenido una gestión centralizada. En ese marco, la administración de la infraestructura física de los sectores de Salud, Educación, Deportes, Cultura, Riego y Caminos Vecinales, ahora es de responsabilidad de los respectivos Gobiernos Municipales.

6. Coherencia con los planes nacionales. La administración municipal debe ejercer su autonomía sin descuidar la coherencia

con los planes nacionales. Es importante cuidar una relación sistemática en la gestión pública del país. Para el efecto, las políticas, planes y programas municipales tienen que tomar en cuenta las políticas expresadas en los instrumentos legales que tienen alcance general.

En Bolivia, el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), además de los sistemas nacionales de Planificación, Inversión y Presupuesto, son de cumplimiento obligatorio para todo el sector público. Así también lo prescribe la Ley de Participación Popular. Se trata de los límites positivos de la Autonomía que propenden a lograr una relación orgánica en la administración del país.

De todas formas, la relación más importante que ha generado la Ley de Participación Popular se plantea en términos inversos; es decir, otorgándole posibilidades inéditas a las políticas nacionales de contar con los brazos articuladores para llegar a todo el territorio nacional, sin desmerecer las realidades particulares que ahora tienen un marco autónomo para expresarse.

7. Supervisión de las instituciones privadas. La ausencia Histórica de las formas públicas del Estado boliviano en gran parte del territorio ha permitido que muchas instituciones privadas de desarrollo social actúen a su mejor saber y entender. En algunos casos, los resultados no han sido provechosos, configurando situaciones ajenas a una lógica integral de administración de los recursos humanos y físicos.

Al crear una presencia municipal real y efectiva, la Ley de Participación Popular permite la fiscalización pública en

favor de la aplicación de criterios unívocos en la gestión del desarrollo nacional.

8. Participación social. Hacer al ciudadano copartícipe de la gestión pública, dándole el rol de orientar su curso y controlar su ejecución, es otra de las condiciones para alcanzar un espacio de legitimidad que permita la consolidación de la democracia y, por su intermedio, del Estado boliviano.

La Ley de Participación Popular, como bien señala su denominación, es más que una reestructuración interinstitucional. Su objetivo principal es desarrollar los escenarios que permitan una participación real y efectiva de los ciudadanos en la gestión del Estado. Para este fin, reconoce legalmente a la *Organización Territorial de Base (OTB)* (ver el siguiente acápite para un mayor desarrollo de este concepto), *como sujeto de la Participación Popular*, que se identifica con las Comunidades Indígenas y Comunidades Campesinas - únicas formas de organización rural que han tenido vigencia secular en gran parte del territorio republicano, colonial y precolombino -, y con las Juntas Vecinales en las ciudades.

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), constituidas tradicionalmente de acuerdo a sus usos y costumbres, y reconocidas por la Ley de Participación Popular con estas cualidades ontológicas, mantienen una relación cotidiana con los Gobiernos Municipales en las respectivas jurisdicciones locales. En esa misma perspectiva, y para facilitar una mejor articulación institucional, se constituyen también por disposición de la propia Ley de Participación Popular *Comités de Vigilancia*, conformados

por representantes de las OTBs, encargados de transmitir las necesidades comunitarias y *vigilar* la correcta administración de los *Recursos de Participación Popular*.

En este generoso contexto filosófico y fáctico, parece justo concluir que estamos ante un proceso que contribuye de manera singular en la consolidación del Estado boliviano, a través de la profundización de la democracia y la construcción de instrumentos de gobernabilidad, partiendo de una visión unitaria y descentralizadora.

#### 2.1.5.- Democracia Participativa y Democracia Representativa: Organizaciones Territoriales de Base y Gobiernos Municipales.-

Dos son las condiciones principales que debe reunir una organización civil para tener mayores posibilidades de actuar como representante social. Un referente territorial, que le permita fungir como portavoz de todos los habitantes de un radio determinado, y una relación directa con sus miembros de base, que facilite, a su vez, una vinculación sin demasiada intermediación con el órgano público.

Las denominadas Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) tienen una naturaleza que comprende las dos características extrañadas en otras formas de organización de la sociedad civil, a saber: son *territoriales*, porque representan a una comunidad o a un barrio, y son de *base*, porque sus miembros interactúan directamente, al ser la forma más desagregada de organización que asume la ciudadanía.

La *universalidad*, es, pues, la principal cualidad de una *Organización Territorial de Base*.

Esta cualidad ha sido tradicionalmente ignorada por el Estado boliviano. El Gobierno, a la hora de relacionarse con las expresiones organizadas de la ciudadanía, pocas veces ha ido más allá de las instituciones gremiales o cívicas. Así, la Representación, en unos casos, sólo ha sido sectorial y, en otros, si bien ha podido tener una cobertura más general, ha estado demasiado intermediada por directorios u otras formas derivadas de representación.

En este contexto, para avanzar en la construcción de una *democracia participativa* - que no tiene que ser planteada en términos contradictorios con la democracia representativa - es necesario reconocer y articular legalmente a organizaciones que representen a todos los comunarios, campesinos o vecinos, más allá de su condición social, cultural o económica, por el solo hecho de estar vecindados en un ámbito territorial común. Además, es importante rescatar una lógica directa de vinculación entre sus miembros, evitando, en lo posible, la intermediación, por sus implicaciones desfavorables para la participación directa. En síntesis, una política de *participación popular* debe partir de premisas que incluyan en su proceso a todos los ciudadanos, en la forma más *literal* posible. Para este objetivo, el modelo corporativo tradicional no parece ser el más conveniente.

Afortunadamente en Bolivia no ha sido necesario crear organizaciones que reúnan los principios señalados. Las Comunidades Indígenas, las Comunidades Campesinas y las Juntas Vecinales en las ciudades, son *Organizaciones Territoriales de*

*Base.* Y así las califica la Ley de Participación Popular, reconociéndolas como *sujetos de la participación popular*. El desafío estaba en reconciliar al Estado formal con el Estado real. Las comunidades rurales - Indígenas y Campesinas - y las juntas vecinales urbanas estaban ahí, esperando que su vigencia mereciera el reconocimiento gubernamental. En el caso de las comunidades, se trata de las principales expresiones colectivas que han existido durante siglos en las áreas rurales. Ante la insuficiencia del Estado formal, los comunarios fortalecieron sus formas originarias de organización como recurso para responder a sus necesidades básicas.

La Ley de Participación Popular busca canalizar esa dilatada experiencia de organización y participación comunitaria, incorporándola en la lógica formal del Estado boliviano. Se trata de un *sinceramiento institucional* que se inscribe en la perspectiva de construir una gobernabilidad sobre bases más reales. Por ello, el reconocimiento legal se hace a partir de los propios *usos y costumbres* culturales que tienen estas comunidades, enriqueciendo así la estructura gubernamental levantada sobre los *paradigmas occidentales* de la *modernidad*.

La dimensión cultural de este proceso, además de tener una connotación ética, reviste trascendental importancia política y administrativa. Su naturaleza ética se expresa en la reivindicación del acervo espiritual de los pueblos indígenas que originalmente poblaron estas latitudes, a través del respeto a sus formas. Su alcance político y administrativo está dado porque la asimilación institucional de los usos y costumbres comunitarios supone un aporte fundamental a la gobernabilidad en todo el territorio. Es el primer paso para incorporar en la gestión integral

del Estado procesos, actores y espacios tradicionalmente reticentes a ingresar en una lógica formal de administración que no había tenido la capacidad para superar modelos culturales excluyentes. Se trata de un esfuerzo destinado a incluir a todos los bolivianos en una planificación de carácter vinculante.

La revalidación del ámbito local de administración, a partir del municipio, constituye la contraparte pública para el ejercicio de esa dinámica participativa que se busca rescatar con el reconocimiento institucional de las comunidades y juntas de vecinos. La configuración de un espacio para la gestión autónoma de los Gobiernos Municipales supone la existencia de un órgano público con capacidad institucional para interactuar con la sociedad civil.

Con el reconocimiento y la articulación institucional de la sociedad civil con sus respectivos Gobiernos Municipales, la Ley de Participación Popular ha promovido un espacio convencional de encuentro entre formas participativas y formas representativas de democracia. No se trata de proponer la utopía de constituir una Democracia Directa - que sólo se conoció con características particulares en la democracia esclavista de Atenas y que fue desestimada por la Filosofía Política en la *Edad Moderna* -, sino de proponer ámbitos de participación social sin suplantar la representación democrática. Desde esta perspectiva, resta distinguir claramente los roles, para evitar distorsiones.

Los actores civiles orientan la planificación y la inversión municipal, transmitiendo al Gobierno Municipal de la jurisdicción sus requerimientos y expectativas, a través de Procesos de *Planificación Participativa*, en los que participan los ciudadanos

desde sus comunidades y barrios - estos Procesos han sido incorporados en la dinámica institucional por la Ley de Participación Popular y ahora también son un mandato de la Ley de Municipalidades promulgada en 1999. Con esa referencia directa de participación social, las autoridades del municipio definen y administran las políticas, programas y acciones.

Es importante advertir que son las autoridades quienes deciden el curso de la gestión, justificando, en su caso, aquellas decisiones que se aparten de las prioridades expresadas por las Organizaciones Territoriales de Base. La *Participación Popular* no supone la sustitución de las autoridades por el ciudadano, sino la constitución de un marco de referencia social para darle mayor legitimidad a la gestión municipal.

El *Control Social* es otro de los objetivos perseguidos en este proceso. Una vez definida la política municipal, son los mismos ciudadanos los encargados de vigilar la correcta administración de los recursos, a través de sus Organizaciones Territoriales de Base y del respectivo Comité de Vigilancia conformado por representantes de las comunidades y juntas de vecinos. Aquí también es importante distinguir el *Control Social* de la *Fiscalización*. Así como en el caso de la *Planificación Participativa*, el *Control Social* tiene un carácter indicativo, que no sustituye la *Fiscalización* a cargo de los respectivos órganos municipales, departamentales y nacionales del Estado, que son los únicos que ejercen *jurisdicción*, como depositarios del imperio gubernamental.

En conclusión, la Ley de Participación Popular busca articular los sujetos sociales y los espacios institucionales adecuados

para viabilizar una participación efectiva de los ciudadanos en la administración pública. Con este fin, promueve desde el ámbito local - nivel básico y democrático de organización territorial - una reconstitución del aparato público y de los actores civiles.

#### 2.1.6.- Tocqueville y Apaza, Apaza y Tocqueville, una síntesis....

*“Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres”, dice Alexis de Tocqueville (\*), en su obra señera “La Democracia en América”. La cita me vino a la memoria cuando visité el municipio de Pucarani, y mi amigo Paulino Apaza, un campesino del lugar, me dijo con emoción: “Nosotros, desde aquí, desde la comunidad, somos los verdaderos albañiles de la democracia”.*

La anécdota me permitió comprender los generosos alcances de la reflexión del Filósofo Enrique Dussel (\*\*), quien sostiene que en 1492 *“hubo un descubrimiento geográfico y un encubrimiento cultural”*. En su criterio, uno de los retos fundamentales de las democracias latinoamericanas radica en *“...pasar del descubrimiento al desencubrimiento...”*. En ese marco, parece imprescindible la sinergia de los diversos espacios culturales que configuran nuestra realidad; es decir, el encuentro de lo que convencionalmente se conoce como “cultura occidental” con las diferentes “culturas precolombinas”. Municipio y Comunidad, Tocqueville y Apaza.

(\*) La democracia en América, Alexis de Tocqueville. Primera parte, Capítulo V, Página 59. Alianza Editorial. “El Libro de Bolsillo”, Madrid, 1993.

(\*\*) 1492 El encubrimiento del Otro, Enrique Dussel. Conferencias 2, 3 y 4. plural editores - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UMSA. La Paz, 1994.

La Ley de Participación Popular es uno de los pasos más importantes en la Historia de Bolivia para lograr un sincretismo filosófico que permita la amalgama de las tradiciones políticas “Modernas” con las tradiciones políticas de los pueblos originarios. La descentralización municipal, al estilo de Tocqueville, y la participación comunitaria, al estilo de Apaza, parten de dos realidades distintas pero complementarias. Una responde a la dinámica de los Estados Nacionales que surgieron con el Renacimiento, y tiene referentes propios que se han ido consolidando desde los primeros aportes de la Grecia Clásica. En ese contexto se inscribe la hermenéutica política del municipio. La otra, a su vez, responde a la dinámica propia de los pueblos originarios de lo que hoy es América, con la práctica de usos y costumbres que han sobrevivido a la Colonia y a la República. En ese contexto se inscribe la hermenéutica política de la comunidad.

El gran desafío gubernamental, ignorado durante siglos, es promover el espacio institucional en el que puedan converger Municipio y Comunidad. Hacer del Estado un ámbito de encuentro y no de desencuentro. A ello contribuye la Ley de Participación Popular, con un contenido que es lo suficientemente ecléctico como para responder a la abigarrada sensibilidad de la población boliviana.

De lo que se trata es de encontrar un lugar común para Tocqueville y Apaza...

## **2.2.- Un nuevo concepto de Gobernabilidad.-**

En el Numeral que precede, se ha insinuado la renovada posibilidad de impulsar procesos de Gobernabilidad en

Bolivia, a partir de la Ley de Participación Popular. En este acápite, vamos a ensayar un marco teórico y práctico para esa posibilidad, tomando como referencia las premisas filosóficas e institucionales hasta aquí analizadas.

Para abordar el tema desde una perspectiva propia, inspirada en el marco de las necesidades y posibilidades del Estado boliviano, tomamos en cuenta la aproximación general que hace Joan Oriol Prats, Analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña - *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, en *Instituciones y Desarrollo*, del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. 10 de diciembre de 2003 -, que en su búsqueda de sistematizar el término, a tiempo de prevenir que no existe una visión unívoca en las diferentes escuelas y tiempos, propone “...una distinción entre gobernanza y gobernabilidad en base a la diferencia que existe entre las reglas del juego y las capacidades que confieren.”

Así, plantea la siguiente noción general del término gobernabilidad: “...la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno.”, mientras que, para el término gobernanza, plantea “...los procesos de interacción entre actores estratégicos...”, interacción que tiene “...su fundamento último en las reglas del juego. Es decir en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores...”

Hechas estas precisiones, el ensayo de Gobernabilidad que se propone a continuación, supone la capacidad de gobernar que conlleva procesos de interacción entre actores estratégicos - *gobernanza* -, partiendo del escenario generado por

la Ley de Participación Popular, y considerando sólo sus variables inmediatas - descentralización gubernamental y participación social -, dejando para un estudio más amplio la interconexión con otras variables - Vgr. Medio Ambiente.

### 2.2.1.- Gobernabilidad.-

Entendemos por gobernabilidad, la facultad institucional y la posibilidad real de ejercer jurisdicción sobre la población asentada en un territorio. Nótese que se trata de lograr la vinculación entre los tres elementos del Estado, de acuerdo con la doctrina clásica: población, territorio y poder. Ese es el eje conceptual de la aproximación que aquí se propone.

### 2.2.2.- Legalidad y legitimidad.

Reflexionar sobre gobernabilidad, en los términos propuestos anteriormente, nos remite de inmediato a otras dos categorías políticas: legalidad y legitimidad.

La legalidad supone la existencia de espacios institucionales para el ejercicio de derechos y deberes por parte de la ciudadanía. Pero, además, en su lógica burocrática, está la posibilidad de practicar el imperio político del gobierno.

La legitimidad, a su vez, supone la existencia de espacios consensuales en los que se expresan aceptación y adhesión social respecto del accionar gubernamental.

Desde una perspectiva política, en el ámbito de la legalidad, encontramos la psicología del imperativo hipotético: en

caso de que el hombre no actúe de la forma institucionalmente prevista por convicción propia, lo hará por temor a las hipotéticas represalias jurídicas o sociales que le acarrearía actuar de manera distinta. Asimismo, en el ámbito de la legitimidad, encontramos la psicología que expone Kant en su teoría deontológica: el hombre actúa por convencimiento moral, sin calcular las consecuencias favorables o desfavorables de su acción.

Ambas dinámicas son imprescindibles en la motivación política, y constituyen las bases de la gobernabilidad. Representan la condición formal y la condición moral, respectivamente, de todo ejercicio gubernamental que aspira a ser eficaz sin ser traumático.

2.2.3.- Factores que promueven legalidad y legitimidad: descentralización y participación social.

2.2.3.1.- La descentralización como factor que promueve legalidad.-

Hacer realidad las ideas políticas supone la existencia de espacios institucionales. Desde la perspectiva de la ingeniería gubernamental, los espacios institucionales requieren del concurso de varios factores en la estructura del Estado. Entre estos, cabe destacar la existencia de órganos públicos con autoridades que gocen de respaldo político, económico, administrativo y social.

Se trata de órganos públicos que tengan funcionarios adscritos a una lógica de organización política socialmente aceptada - en nuestro caso, la democrático-representativa-, con recursos relativamente suficientes para desarrollar competencias específicas, y con procedimientos e instrumentos coercitivos dirigidos a favorecer

el cumplimiento de su gestión; es decir, un conjunto de variables concurrentes, para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la administración integral del Estado por parte del gobierno.

Para alcanzar los objetivos propuestos, es menester que éstos órganos públicos, tengan presencia en la totalidad de la población y el territorio de un Estado; de esta forma, los tres elementos constitutivos - población, territorio y poder - estarán adecuadamente identificados.

De acuerdo con ese criterio, los Estados excesivamente centralizados, por la inexistencia de una red institucional sólida que abarque al conjunto de los recursos humanos, geográficos y económicos, tienen mayores dificultades para ejercer la legalidad. Ergo, no cuentan con buenas posibilidades de enfrentar satisfactoriamente la necesidad de garantizar la gobernabilidad.

En este contexto, la descentralización constituye un factor imprescindible para contribuir a la legalidad.

2.2.3.2.- La participación social como factor que promueve legitimidad.-

Comprometer al ciudadano en la administración pública de las necesidades y expectativas generales, constituye una forma implícita y explícita de lograr su conformidad política con el sistema y sus autoridades, contribuyendo a desarrollar esos espacios consensuales que permiten la aceptación y adhesión social del ejercicio gubernamental.

La participación social, es uno de los medios fundamentales para promover legitimidad. Es en la interacción-gobernanza permanente entre la función pública y la sociedad civil, que se desarrollan los lazos que permiten construir una cultura política en la cual el administrador y el administrado se reconocen, respetan y valoran recíprocamente, resolviendo satisfactoriamente el desafío que plantea la gobernabilidad.

El reto está en diseñar los mecanismos idóneos para canalizar la energía social, evitando su desnaturalización a través de la adopción de procedimientos excesivamente burocráticos.

#### 2.2.3.3.- Descentralización y Participación.-

En el marco de las reflexiones precedentes, la descentralización del sector público, como forma institucional de acercar el Poder al ciudadano, es un requisito de la legalidad. De igual manera, la participación, como forma social de vincular al ciudadano con el Poder descentralizado, es un requisito de la legitimidad.

La legalidad sin legitimidad, es casi pura coerción. A su vez, la legitimidad sin legalidad, es energía sin concreción. Por ello, la gobernabilidad, tiene en la convergencia de la descentralización y la participación, dos condiciones importantes para su vigencia.

### **2.3.- Ley de Participación Popular y Gobernabilidad.-**

#### 2.3.1.- La descentralización como factor que promueve legalidad.-

Con la Ley de Participación Popular, Bolivia comenzó a estructurar un modelo descentralizador de características decisivas para promover gobernabilidad en la totalidad de su territorio.

Su aplicación significó la rectificación histórica de un centralismo que había limitado el alcance de la administración pública a espacios muy restrictivos, que se pueden resumir en los 24 municipios que recibían recursos. Sólo en ellos se podían conformar verdaderos Gobiernos Municipales con posibilidades de responder a las necesidades ciudadanas. Para el resto de la población - en 1994 más del 50% -, asentada lejos de las ciudades grandes, la Autonomía Municipal, instituida por la Constitución Política del Estado, no pasaba de ser una declaración retórica sin posibilidades prácticas de materializarse.

Con la nueva forma municipal de distribución económica y territorial, institucionalizar éste proceso a través de Gobiernos Municipales, significa llevar a cabo una descentralización política, económica y administrativa, en el marco de las siguientes premisas: a) Descentralización política: porque las autoridades de los Gobiernos Municipales, en ejercicio de la Autonomía Municipal, son elegidas por sufragio universal - no guardan dependencia respecto del nivel central de gobierno- y tienen capacidad normativa para el ejercicio de sus competencias. b) Descentralización económica: porque ahora cuentan con los Recursos de Participación Popular - coparticipación -, por una parte, y con los Recursos Propios - los nuevos impuestos transferidos y las tasas y patentes, - por otra parte, para ser utilizados de forma autónoma ( a ello también habría que añadir los recursos instituidos posteriormente por la Ley del Diálogo Nacional 2000). c) Descentralización

administrativa: porque las facultades políticas y las posibilidades económicas son para administrar competencias que, además de las tradicionales, han sido ampliadas a sectores como Salud, Educación, Deportes, Cultura, Caminos Vecinales y Riego, que ahora constituyen áreas de gestión compartida con el nivel central e intermedio de gestión de gobierno.

Es oportuno destacar que la Reforma Constitucional institucionalizada después de la Ley de Participación Popular, se inspiró en la nueva realidad municipal a partir de los siguientes cambios: a) Dispuso que todos los municipios son de igual jerarquía, terminado con el paternalismo de las capitales sobre las provincias. b) Amplió el periodo de gestión municipal a cinco años, buscando superar la inestabilidad política y la insuficiencia administrativa provocada por el anterior sistema de renovación bienal.

Gobiernos Municipales con facultades políticas, recursos económicos y competencias administrativas en todo el país. Una descentralización radical que promueve gobernabilidad.

### 2.3.2.- La participación social como factor que promueve legitimidad.

El sufragio universal, la igualdad y la libertad ante la ley - reguladas en ejercicio de la soberanía de un Estado -, son valores políticos que conforman la cultura democrática y cimentan las nociones ciudadanas de legitimidad. Como vimos en el acápite anterior, se trata de principios que están recogidos en la filosofía que inspira al modelo boliviano de descentralización municipal. Sin embargo, el aporte típico de Bolivia en el camino de legitimar su Sistema político, se encuentra en la generación de espacios que facilitan la participación social.

La Ley de Participación Popular, tiene esta denominación, porque no se agota en la descentralización del sector público; considera ésta medida, como un medio indispensable para acercar el poder al ciudadano. En esa síntesis, la finalidad de la proximidad gubernamental, es la constitución de un interlocutor para la participación de la sociedad civil.

Con esa inspiración, como ya se ha analizado - ver un análisis detallado en el Numeral 2.1., acápite 2.1.5. -, se reconoce la Personalidad Jurídica de Organizaciones Territoriales de Base, vinculándolas con el Gobierno Municipal a través de Comités de Vigilancia. Las funciones principales de orientación y control social, se desarrollan a través de procesos de Planificación Participativa, que facilitan la interacción del ciudadano y sus autoridades locales, y poniendo en marcha los mecanismos institucionales de fiscalización que tiene el sector público, pudiendo llegar inclusive al congelamiento de las cuentas de aquellos municipios donde se presenten irregularidades.

En 11 años de aplicación de la Ley, se han otorgado más de 20.000 Personalidades Jurídicas y están conformados todos los Comités de Vigilancia. La orientación y el control social están funcionando, a través de la planificación de los Planes de Desarrollo Municipal, con la participación de los Gobiernos Municipales, las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia. Sin duda que hay muchas insuficiencias y debilidades. Pero son los costos naturales de un proceso nuevo que todavía no tiene el respaldo de una sólida cultura democrática.

## Capítulo 3

### Ley de Descentralización Administrativa

3.1.- Sus circunstancias: La Ley de Participación Popular.

3.2.- Los Frenos y Contrapesos como factor que favorece la articulación.

3.2.1.- Articulación y gobernabilidad. 3.2.2.- Frenos y Contrapesos.

3.3.- Ley de Descentralización Administrativa y Gobernabilidad.

#### **3.1.- Sus circunstancias: La Ley de Participación Popular.-**

No es lo mismo.

No es lo mismo plantear el diseño del nivel intermedio de gobierno el año 1993 que hacerlo el año 1995. O el año 2005.

Porque, como ya se ha analizado los capítulos anteriores, la Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, ha modificado el contexto del Proceso de descentralización en Bolivia. Y comenzaba a hacerlo, precisamente, el año 1995...

Y esto es lo que no se entiende en algunos círculos descontextualizados, cuando se analiza la Ley de Descentralización Administrativa, promulgada el 28 de julio de 1995.

Ese año, el país comenzaba a funcionar con más de 300 municipios descentralizados. Autónomos, para estar con la jerga. Que pasaban a administrar más del 30% de la inversión pública.

La dispersión de las políticas y la inversión es la consecuencia previsible de todo proceso de descentralización en una primera etapa. Por ello, hubiera resultado un despropósito - teórico y práctico -, plantear la hipótesis de seguir multiplicando los escenarios autónomos, sin consolidar previamente los cambios

que recién se comenzaban a impulsar con la implementación de la Ley de Participación Popular.

### **3.2.- Los Frenos y Contrapesos como factor que favorece la articulación.-**

#### 3.2.1.- Articulación y gobernabilidad.-

En el diseño e implementación de todo sistema que promueve la internalización de principios de legalidad y legitimidad, es necesario generar espacios institucionales y sociales que faciliten la relación y complementación de y entre los diferentes niveles de gobierno. Se trata de un supuesto básico, porque de su éxito depende la coherencia en la gestión del Estado. Desde esa perspectiva, la articulación es también uno de los cimientos de la gobernabilidad.

La inquietud por ubicar expresamente el tema, es un resultado de la experiencia concreta que se puede recoger de los procesos que en los últimos años han buscado favorecer condiciones de legalidad y legitimidad en América Latina. La mayoría de las veces se han evidenciado dificultades extremas para garantizar escenarios mínimos de concurrencia entre el nivel nacional y los niveles subnacionales - y al interior del Sistema, entre ellos -, provocando problemas de gobernabilidad.

#### 3.2.2.- Frenos y Contrapesos.-

En la época Helénica del desarrollo de los principios que hoy forman parte de la tradición política, Aristóteles señaló que las funciones principales del gobierno eran administrativas,

normativas y jurisdiccionales. En la Edad Moderna, Montesquieu (\*) elaboró con mayor detenimiento el concepto, recogiendo las bases democráticas para la distinción constitucional que reconocen la mayoría de los Estados en la Modernidad: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Uno de los mayores aportes del filósofo francés consiste en proponer un equilibrio - lo que la doctrina conoce como Teoría de los Frenos y Contrapesos - entre los poderes del Estado para evitar la centralización y el despotismo.

La Teoría de los Frenos y Contrapesos de Poder, aplicada de forma horizontal - tres poderes de igual jerarquía -, puede ser también aplicada para generar espacios de articulación entre los diferentes niveles de gobierno. Aunque se trata de entes con naturaleza, alcance y jerarquía distinta, es frecuente que se produzcan desequilibrios provocados por la desarticulación política, económica y administrativa. Por ello surge la necesidad de diseñar un sistema que promueva frenos y contrapesos. Sobretudo, cuando se están desarrollando políticas en un marco institucional descentralizado con espacios sociales para la participación del ciudadano.

Los frenos y contrapesos pueden ser generados con diferentes instrumentos. El objetivo es propiciar la coordinación entre los niveles nacional, intermedio y local de gobierno, evitando hipertrofias. Se trata de que el Estado preserve un grado esencial de coherencia gubernamental. De no preverse esta situación, se hace imposible una gestión de alcance nacional, relativizando la importancia de contar con sistemas nacionales de Planificación,

(\*) Del Espíritu de las Leyes, Montesquieu. Vgr. Libro XI, “De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la constitución”.

Inversión y Presupuesto, por la total dispersión y fragmentación de las políticas y los recursos.

Entre los instrumentos que promueven frenos y contrapesos para la relación entre distintos niveles de gobierno, se pueden identificar tres, que, a su vez, corresponden a necesidades de articulación política, económica y administrativa, respectivamente: La Designación Cruzada en el Nivel Intermedio de Gobierno, La Inversión Concurrente y la Gestión Compartida. A estos tres instrumentos nos referiremos en el Numeral siguiente, a partir del análisis de la Ley de Descentralización Administrativa en Bolivia.

### **3.3.- Ley de Descentralización Administrativa y gobernabilidad.-**

Con la Ley de Participación Popular se cumplió el objetivo de alcanzar una descentralización política, económica y administrativa en el nivel local, y se generaron espacios de incorporación de la sociedad civil organizada en la gestión institucional. Es decir, se desarrollaron escenarios propicios para impulsar legalidad y legitimidad. Lo que restaba impulsar eran mecanismos que promuevan un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno. Precisamente a ese objetivo responde la Ley de Descentralización Administrativa.

La Ley de Descentralización Administrativa fue promulgada para complementar el proceso de Participación Popular, desde la perspectiva de la articulación política, económica y administrativa de todo el territorio. Por eso, la descentralización de esta ley, es meramente administrativa. Su objetivo no es crear más espacios para el ejercicio del sufragio universal o para la

participación de la sociedad civil. Lo que busca es fortalecer la gobernabilidad democrática facilitando una dinámica de frenos y contrapesos que evite desequilibrios en las relaciones territoriales de poder.

En ese contexto, establece un nivel intermedio de gestión que permite la convergencia del nivel nacional con el nivel local, a través de la práctica de tres instrumentos que responden a necesidades políticas, económicas y administrativas, como ya hemos anunciado: Designación Cruzada, Inversión Concurrente y Gestión Compartida respectivamente.

La Designación Cruzada supone que el Prefecto del Departamento - autoridad unipersonal del nivel intermedio de gobierno - es designado por el Presidente de la República -cabeza del nivel central- y el Consejo del Departamento - autoridad colegiada del nivel intermedio de gobierno - es designado por los Concejos Municipales - niveles locales de gobierno -. Esa designación cruzada promueve la articulación política entre los niveles de gobierno. Prefecto y Consejo se encargan de coordinar las políticas nacionales y locales desde el nivel intermedio, extremo difícil de cumplir cuando son elegidos por sufragio universal como ocurre con las autoridades de los otros niveles. En esos casos, al tener todos una representación popular, sin mayor relación política con los demás, la articulación queda seriamente comprometida.

Para que la Designación Cruzada sea comprendida, es necesario superar el prejuicio que reduce la democracia a la práctica del sufragio universal en todos los niveles de gobierno. La democracia que se agota en un criterio tan elemental, lejos de fortalecerse, menoscaba sus bases de gobernabilidad y, paradójicamente, se desestabiliza todos los días. El voto directo

es la base del sistema, pero no es lo único. Cuando se descuidan los procesos de articulación política se pone en riesgo la sostenibilidad de cualquier forma de gobierno.

La Inversión Concurrente supone la participación económica de distintos niveles de gobierno en iniciativas comunes. Generalmente se alienta a través de compromisos para encarar proyectos que son de interés nacional y que tienen especial importancia en el desarrollo de un departamento o municipio.

Para que la Inversión Concurrente sea posible es necesario que existan áreas de Gestión Compartida, que suponen la intervención conjunta de distintos niveles de gobierno en la administración de un sector. Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han creado un marco de Inversión Concurrente y Gestión Compartida para la administración de sectores como Salud, Educación, Deportes, Cultura, Caminos e Infraestructura productiva. Un ejemplo de Inversión Concurrente y Gestión Compartida es el Seguro de Maternidad y Niñez, que fue creado en este nuevo contexto institucional.

Antes de la promulgación de las leyes que analizamos, el 75% de la inversión pública tenía una gestión centralizada. Hoy, la relación está casi invertida, teniendo el mayor protagonismo los niveles intermedio y local. Esta nueva realidad hace imprescindible impulsar mecanismos que promuevan frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, cabe observar, que las deficiencias en la implementación de la Ley de Descentralización Administrativa, están relacionadas con factores que superan con holgura las

limitaciones de su marco institucional. Se deben a problemas de naturaleza cultural que comprometen la transparencia y la eficiencia en la gestión de todos los niveles de gobierno, más allá de que en sus respectivos ámbitos se incorpore el sufragio universal para elegir a sus autoridades. Una conclusión diferente nos llevaría a plantear el risible extremo de que los espacios en los cuáles se practica el voto directo son ejemplos de virtud institucional. En todo caso, frente a la crisis de legitimidad del Sistema político, hoy - *ubicados ya en el año 2005, cumplidos 11 años de la promulgación de la Ley de Participación Popular* - se hace necesario avanzar hacia la conformación de Gobiernos Departamentales - Autónomos, sin descuidar las prevenciones filosóficas y operativas que se proponen en el Título II de este libro.

TÍTULO II. De la reubicación del debate sobre el Proceso de Descentralización en Bolivia.

## **TÍTULO II**

### **De la reubicación del debate sobre el Proceso de Descentralización en Bolivia.**

*“Las revoluciones en dictadura son una violación;  
las revoluciones en democracia son una seducción.”*

Gonzalo Sánchez de Lozada, Presidente de la República de Bolivia, cuando se promulgó la Ley de Participación Popular, el 20 de abril de 1994, en conversación sostenida con Carlos Hugo Molina y Roberto Barbery Anaya.

## Capítulo 1

### Lo universal y lo particular

1.1.- Ubicación ideológica ante la Historia: el hombre y la mujer. 1.2.- Bolivia y la Crisis de los particularismos 2005.

#### 1.1.- Ubicación ideológica ante la Historia: el hombre y la mujer.-

Todas las épocas pueden entenderse como escenarios de un mismo debate: lo universal frente a lo particular.

Y también todos los espacios.

Se trata de la única regla que se puede ensayar con carácter general.

Que está vigente para analizar todas las Historias, con sus esplendores y con sus restos.

*Que está vigente para analizar la Historia más remota de los pueblos devaluados por la Historia que se empezó a escribir el 12 de octubre de 1492.*

*Que está vigente para analizar la Historia de la Gran Muralla, aunque esté construida en China, aunque esté construida para Mongolia.*

*Que está vigente para analizar la Historia de griegos y romanos Clásicos, que llamaron “bárbaros” a los pueblos que no estaban sometidos a su dominio.*

*Que esta vigente para analizar la Historia de los Bárbaros, y para analizar los mil años de la Edad Media, que igual se mueven, a pesar de la Santa Inquisición.*

*Que está vigente para analizar Las Cruzadas, y para analizar un Palacio nazarí en Granada.*

*Que está vigente para analizar la Historia del Descubrimiento de América, de Cortés y de la hija de un cacique náhuatl.*

En todo tiempo y lugar, el dilema político ha sido una prolongación del dilema existencial que hay en cada corazón humano: lo que *parece* propio frente a lo que *parece* de otros.

Y las manifestaciones Históricas sólo fueron una recreación de ese dilema fundamental.

Y las nuevas relaciones políticas, que empezaron a despuntar con el *Renacimiento*, terminaron siendo *precarios equilibrios de la modernidad...*

*La Revolución Francesa y el Ancien régime.*

*La Independencia de América y los pueblos precolombinos.*

*El Liberalismo y la Encíclica Rerum novarum.*

*Hegel y el Marxismo.*

*La Revolución de Octubre y el Fascismo.*

*El New deal y el Muro de Berlín*

*El Neoliberalismo -¿Paleoliberalismo?- y la Economía Social de Mercado*

*La Unión Europea y la “balcanización” del mundo.*

*El Nihilismo y el Sistema.*

*Precarios equilibrios de la modernidad*, en efecto, porque nunca superaron su *enfoque de masa*.

Si los días contemporáneos de la *postmodernidad* ofrecen alguna ventaja Histórica, ésta no es otra que poner en evidencia la relación que existe entre el individuo, como unidad singular, y la sociedad, como unidad política. En cada hombre y

mujer del planeta coexisten pulsiones individuales y pulsiones *políticas*, en frecuente tensión, que derivan en problemas de ingobernabilidad social, que se expresan en los diferentes espacios agregados en los que les toca interactuar.

En esa perspectiva, el ser humano ya no puede ser visto como un ente abstracto, reducido a la planificación burocrática de alguna de las *funestas utopías de la modernidad*. Lo universal y lo particular residen en el fondo de su corazón, que, a la sazón, representa el espacio más desagregado de la vida social. Hay que reconstituir los equilibrios políticos con una visión distinta, que sea más real y concreta. Es necesario construir la noción de *responsabilidad individual* frente a la desmesurada corporativización moderna de los fenómenos sociales.

Una nueva *Ética de responsabilidad individual*, sólo es posible corrigiendo la excesiva *ideologización política de la vida social* que nos ha impuesto la *modernidad*, con su gregarismo militante.

La *modernidad* ha sido el escenario para el enfrentamiento de corrientes ideológicas con pretensiones absolutistas. Desde el Liberalismo decimonónico, y su epifenómeno más reciente, el denominado “Neoliberalismo”, pasando por el Marxismo, y los nacionalismos más desquiciados - que debieron tener su corolario en la Segunda Guerra Mundial, pero que siguen desangrando a la humanidad en diferentes partes del planeta -, el denominador común ha sido la pretensión de erigir un principio relativo en valor absoluto.

Así, unas veces en nombre de la Libertad, se generalizó un Sistema que descuido un mínimo de equidad social.

Otras, en nombre de la Equidad Social, se impuso un Sistema que quiso conculcar hasta la posibilidad de pensar y disentir. Finalmente, no faltaron aquellos que plantearon arbitrarios *irredentismos nacionales*, que, por si fuera poco, no ocultaban pretensiones universales.

La naturaleza relativa y complementaria de los valores que permiten el equilibrio del individuo, debería ser el epitafio para cualquier aventura absolutista en el mundo de la política. El ser humano necesita libertad, equidad social e identidad. Y en la medida en que no puede prescindir de ninguna de estas aspiraciones, está apremiado por su propia naturaleza a desahuciar cualquier posición ideológica que tenga características excluyentes. El tejido abigarrado de las necesidades humanas no puede encontrar cabida en la monocromía de un principio filosófico ni en las subsecuentes limitaciones de una ideología política.

La crisis política que se ha generado en la *modernidad* plantea ahora la necesidad de reconstituir espacios de encuentro social. La forma de administrar los actuales espacios está demasiado desgastada por las visiones fundamentalistas y maniqueas que han prevalecido a lo largo de los últimos dos siglos. No se trata de inventar lo que la *modernidad* ya inventó. Se trata de hacer que esos espacios funcionen, sobre una base filosófica que abandone la noción de *individuo - masa*, sustituyéndola por la noción de *individuo - ser humano*.

Se trata, en suma, de reconstituir espacios lo suficientemente eclécticos, para que se pueda reencontrar el valor más depreciado por las *ideologías modernas*: la tolerancia. En las posiciones maniqueas de la política cotidiana se han ido resignando

las posibilidades de entendimiento social. Los planteamientos milenaristas, con su desmesurada soberbia, han deteriorado casi irreversiblemente los espacios de reconocimiento mutuo, que son la base del pluralismo democrático.

Sobre la base de la reconstitución de espacios para el ejercicio de la *tolerancia*, habremos dado un paso fundamental para reconocer al *individuo - ser humano*, redimiéndolo de su condición de *individuo - masa*. Pero, además, tendremos mejores probabilidades de construir un sistema político *ecléctico*, que parta del reconocimiento de la naturaleza *relativa* de las aspiraciones humanas, abandonando las pretensiones absolutistas de las ideologías milenaristas.

En esa perspectiva renovada, estaremos en condiciones de proponer que la organización política tenga una correspondencia fundamental con el Ser Humano, planteando la necesidad de avanzar hacia una *Ética de responsabilidad individual*, que abandone la excesiva corporativización de las relaciones sociales. Que le asigne un lugar a lo universal y un lugar a lo particular, contribuyendo a esclarecer mejor el dilema existencial que hay en el fondo del corazón de todo hombre y de toda mujer.

## **1.2.- Bolivia y la Crisis de los particularismos 2005.-**

*Todas las épocas pueden entenderse como escenarios de un mismo debate: lo universal frente a lo particular. Y también todos los espacios.*

*Se trata de la única regla que se puede ensayar con carácter general.*

*Que está vigente para analizar todas las Historias, con sus esplendores y con sus restos.*

Bolivia vive una Crisis caracterizada por la acentuación de percepciones y actitudes *particularistas*. Es decir, de percepciones y actitudes basadas en visiones *parciales* de la realidad que se pretenden un *todo*.

Estas visiones particularistas tienen distintos orígenes, configurando un horizonte de *identidades* imprecisas, heterogéneas y no muy probables, de diversa raíz ontológica; así, pueden estar inspiradas en la proyección *histórica* de una *Etnia*, de varias *Etnias*, de una *Nación*, de varias *Naciones*, de una Clase social, de un Gremio, de una *Región*, de un Departamento, de un Partido Político y hasta de una Junta de Vecinos.

Es indiscutible que en toda sociedad existen perspectivas y estructuras corporativas, que expresan diferentes particularismos. Pero lo peculiar de Bolivia, sobretodo en esta coyuntura, es que estas percepciones y actitudes amenazan cotidianamente con capturar arbitrariamente al conjunto de la sociedad. Con ocupar el espacio del *todo* con sus visiones *parciales*.

No pasa inadvertido que en esta *Crisis de los particularismos* en Bolivia, está presente la vocación milenarista de las *ideologías modernas*. La pretensión de que la *Historia* tiene un curso *fatal*, que coincide *necesariamente* con una determinada visión de la realidad social. Y no deja de ser paradójico que con frecuencia el fenómeno sea aún más evidente en aquellos círculos que dicen rechazar el *modernismo occidental*.

A esta situación, que, como se ha visto, ha causado estragos en todo el mundo, hay que agregar con características decisivas, en el caso de Bolivia, la agudización de una crisis política

que se ha ido agravando hasta llegar a niveles casi insostenibles en la presente coyuntura. La manifestación más clara de esta crisis se traduce en una *sensación de vacío de Poder*, que tiene como expresiones más descarnadas la fragmentación política y, precisamente, el desenfreno de los particularismos.

La descomposición del Sistema político ha sido también una expresión de esta cultura particularista que no parece reconocer excepciones en el país. Los Partidos Políticos, que, por definición, deberían ser la vanguardia de una visión universal - es decir, de una visión que abarque al conjunto de la sociedad -, se fueron corporativizando, hasta llegar a convertirse en un sector más dentro de la sociedad boliviana, con la ventaja de detentar el Poder político. Así, la defensa y acomodo de sus militantes, se convirtió en Proyecto, y terminó siendo la principal motivación para la suscripción de acuerdos y pactos que, precisamente, no hicieron otra cosa que confirmar esa visión gremial de la Política, agravada por la gestión ineficiente y poco transparente del Estado. El resultado más evidente de esta Crisis, ha sido el distanciamiento que ahora existe entre los Partidos Políticos y el conjunto de sociedad boliviana.

En la Crisis de representación del Sistema político, los particularismos de toda especie han basado su creciente protagonismo. Sin embargo, al carecer de una visión universal - que, por lo demás, no es exigible a su naturaleza -, su accionar cotidiano ha tenido como resultado la profundización de esta Crisis.

Las percepciones y actitudes particularistas se distinguen por su visión parcial y su pretensión absoluta. Se trata de visiones extremas de la realidad social, que suelen plantearse

en términos excluyentes, y que se proyectan en todos los espacios de debate público. El resultado de la confrontación de estas visiones extremas es el entramamiento de toda iniciativa de gestión gubernamental, con la consiguiente *sensación de vacío de Poder*.

En ese contexto, no es de extrañar que los desafíos que plantea la coyuntura sean más bien estructurales, en el ámbito de un debate maniqueo, en el que los diferentes actores particularistas tratan de imponer su visión al resto de la sociedad. En otros términos, lo que se está debatiendo estos días es el Modelo de país. En lo filosófico, porque está pendiente una definición ideológica. En lo político, porque está pendiente la reconstitución de una hegemonía democrática, que promueva estabilidad política, crecimiento económico, equidad social y certidumbre moral.

Está pendiente, pues, una concepción universal de país, que supone con carácter previo la regeneración de espacios pluralistas, basados en la tolerancia y el reconocimiento mutuo. Que tengan una inspiración ecléctica. Que reconozcan el valor relativo de las diferentes visiones que están en debate. Que reconozcan la importancia de uno y de los demás.

Que liberen al individuo de su condición de *masa*. Que no lo limiten a su condición tribal de connacional, de agremiado, de militante, de vecino, *de alienado*. Que le devuelvan su valor *humano*.

Que construyan una *Ética de responsabilidad individual*.

Que hagan de la democracia un reflejo de lo universal y de lo particular que late en el corazón de cada hombre y en el corazón de cada mujer.

## Capítulo 2

### Consideraciones previas en torno al debate sobre Autonomías Departamentales

2.1- Alcance universal del debate. 2.2.- Contexto. 2.3.- Gobernabilidad Democrática. 2.4.- El voto no es todo. 2.5.- ¿Y el centralismo departamental? 2.6.- ¿Y la ausencia de vocación en el nivel nacional? 2.7.- Cultura Política.

#### 2.1- Alcance universal del debate.-

Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, no parece muy cuerdo esperar que nos juzguen por nuestro lugar de procedencia o por la raza a la que pertenecemos. 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 esa prevención, cabe distinguir que términos como “Autonomía”, “Descentralización”, “Desconcentración” o “Federalismo”, tienen una vocación universal, porque buscan profundizar la democracia. Y la democracia no es asignatura privativa de una nación o de una raza. Con la Autonomía se 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 marco, es necesario “ciudadanizar” el debate - aunque el intento pueda sonar para algunos “occidentalizado” -, asumiendo que se debe partir de alguna referencia, y reconociendo que

precisamente en el concepto de *ciudadanía* se basa nuestra organización política. Se trata de devolverle su naturaleza universal al tema, partiendo filosóficamente del Ser Humano, más allá de cualquier particularismo.

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 caso de que se comparta la necesidad de forjar una cultura institucional.

## **2.2.- Contexto.-**

Hay que evitar la tentación de descontextualizar el tema. Prurito frecuente, ya sea por desconocimiento supino o por mezquindad deliberada. El debate respecto a configurar Autonomías Departamentales no puede partir escindido del Proceso que ha generado la Ley de Participación Popular desde 1994. En un escenario en el que se han multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, 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. 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 327 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, debería corresponder al nivel intermedio de gobierno atenuar esta tendencia centrífuga de la gestión pública, promoviendo acciones concurrentes con los municipios, sin que ello suponga un menoscabo de las respectivas autonomías.

### **2.3.- Gobernabilidad Democrática.-**

Ya es tiempo de redimir a la “Gobernabilidad” de la versión pedestre y cínica a la que ha sido confinada por la “política tradicional”, que la reduce a los pactos sucesivos que se dan en el Sistema Político para administrar con relativa comodidad el Poder. El Proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular ha logrado instituir en el país 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 ámbito, la Legalidad y la Legitimidad se replantean como conceptos funcionales a la Gobernabilidad Democrática. Así, la Legalidad, supone la existencia de espacios institucionales para el ejercicio de 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 todo el 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 5 años de los Procesos electorales. Así, se entiende por Legitimidad, la existencia de espacios consensuales en los que se expresan aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Para ello, se hace necesario promover escenarios de participación ciudadana que permitan a los actores sociales interactuar con las autoridades en la orientación y gestión de las políticas públicas en todo el territorio del país.

La Legalidad y la Legitimidad, en los términos que aquí se ha redefinido, han sido potenciadas significativamente con la Ley de Participación 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 espacio 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 distintos niveles de gestión gubernamental.

## **2.4.- El voto no es todo.-**

Nuestro Histórico complejo de culpa con la democracia nos lleva frecuentemente a reducir sus principios a una

grosera caricatura. Eso pasa con la Libertad de Expresión, la Autorregulación de los Medios de Comunicación y las propias Autonomías - mención aparte merece ese engendro que se pretende justificar como “Autonomía universitaria” -, que terminan subvertidos por la ligereza y los intereses en excesos cotidianos. Lo propio ocurre con el voto como mecanismo de legitimación democrática. La caricatura consiste en defender que sólo es legítimo lo que proviene directamente del voto popular y directo.

Si las cosas fueran tan simples no serían tan impopulares muchas de las autoridades que fueron 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 autoridades en los distintos niveles 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. ¿Será que nuestra crisis de legitimidad política obedece a la falta de espacios para el ejercicio del voto popular y directo? ¿Qué se propone para generar eficiencia? ¿Bastará con elegir Prefecto y/o Consejeros Departamentales para promover un mejor desempeño de la gestión pública? He ahí algunas de las interrogantes previas que se deberían analizar...

## **2.5.- ¿Y el centralismo departamental?**

La propuesta de conformar Gobiernos Departamentales Autónomos debe ir acompañada de una estrategia consecuente de desconcentración de la administración en las provincias. Hay que evitar la tentación de pasar del centralismo nacional al centralismo en las capitales de los departamentos.

Entre los temas que pueden ser abordados desde esta perspectiva cabe destacar: la gestión de las competencias descentralizadas con participación de las subprefecturas, la vinculación con los municipios y mancomunidades municipales, la inversión concurrente y el funcionamiento de los Consejos Provinciales de Participación Popular.

No se puede dejar de observar en esta materia, la reticencia de algunos sectores capitalinos a reconocer las potencialidades del Proceso de Participación Popular, mostrando una visión centralista que contrasta con la vocación autonomista de la que hacen gala.

## **2.6.- ¿Y la ausencia de vocación en el nivel nacional?-**

Es curioso que se haya aceptado sin mayor crítica la evaluación negativa que se hace del funcionamiento de las Prefecturas, 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 - sobretodo esto último - una administración integral de las políticas y los recursos públicos.

Las relaciones con el nivel intermedio han estado limitadas a un ejercicio tradicional de conservación de Poder, caracterizado por la preservación del orden público y la ocupación de espacios institucionales. 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.

### **2.7.- Cultura Política.-**

Para que el Proceso de descentralización no sea distractivo es necesario relacionarlo con una reforma de la Cultura Política, evitando que se reduzca simplemente a un círculo vicioso de permanentes cambios normativos. Mientras se mantengan las mismas actitudes y prácticas imperantes en el Sistema Político - que incluye la conducta del ciudadano, por cierto -, ninguna reforma mejorará sustancialmente la gestión del Estado. Se ha avanzado muy poco en la generación de una cultura en la que prevalezca la institucionalidad por encima de los intereses particularistas. Esa es la contradicción fundamental. La contradicción entre una normativa que busca profundizar la institucionalidad democrática, 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. (Ver un desarrollo más exhaustivo de este aspecto en el Capítulo siguiente)

## **Capítulo 3**

### **Características, tensiones y debilidades culturales en los procesos de descentralización**

3.1.- Características y tensiones.- 3.2.- Debilidades culturales.-

#### **3.1.- Características y tensiones.-**

Reconociendo que aún está en debate (2005) un modelo que permita conformar Autonomías Departamentales en Bolivia, resulta valiosa la experiencia comparada para distinguir los desafíos comunes a los procesos de descentralización en la Región - como ya se ha explicado, la Autonomía es un grado de descentralización. En ese contexto, las características y tensiones más frecuentes - después se abordan las debilidades culturales - son las siguientes:

- a) Tendencia.- Lo primero que corresponde destacar es que la descentralización es una tendencia, lo cual resulta inherente a su naturaleza democrática. Se puede afirmar que a mayor grado de descentralización, mayor grado de democracia. Por ello es común que sea parte de la Agenda democrática, cuando menos como propuesta - es el caso de varios países de Centroamérica.
- b) Percepción.- En la percepción colectiva, la descentralización es asociada a la eficiencia y el centralismo a la ineficiencia. Aunque no sea necesariamente así para todas las relaciones y situaciones, prevalece el concepto liminal de que es mejor administrar de cerca.

- c) Actitud centralista.-Falta una cultura política democrática en los niveles centrales de gobierno para aceptar que la descentralización supone una perdida de poder en favor de los espacios subnacionales.
  
- d) Participación de la sociedad civil.- El concepto clásico de ciudadanía, vinculado al desarrollo del Liberalismo político, ha dado paso en los últimos años a una demanda creciente de participación social por la crisis recurrente de legitimidad de la democracia representativa. Este es un fenómeno muy marcado en América Latina, que aparece vinculado a la expectativa en torno a los procesos de descentralización. La noción Moderna de que el ejercicio de la ciudadanía se restringe a participar en la conformación y en la gestión de los poderes públicos, deja paso a una concepción Neomoderna, que da importancia a la generación de espacios cotidianos de interacción entre el gobierno y la sociedad civil - con particular insistencia se observa la preocupación en las legislaciones de Bolivia y de Colombia.
  
- e) Mayor énfasis en el nivel local.- El espacio local suele ser el nivel institucional más desagregado para la profundización de la democracia. Por ello es también el escenario privilegiado para impulsar procesos de descentralización. Sin embargo, en los países que han consolidado sus reformas municipales - Vgr. Colombia, Perú, Chile, Bolivia - se han impulsado y revisado reformas en el nivel intermedio de gobierno.

- f) **Gobernabilidad.**- Hay una preocupación cada vez mayor por vincular la descentralización a la gobernabilidad, generando frenos y contrapesos entre los distintos niveles de gobierno. El desafío radica en promover niveles autónomos que no sean incompatibles con la necesidad de impulsar una gestión integral de las políticas públicas.
  
- g) **Dispersión.**- Hay una frecuente distorsión sobre los alcances de las Autonomías; en la mayoría de los casos se descuidan las relaciones con los Sistemas Nacionales de Planificación, Presupuesto e Inversión.
  
- h) **Debilidad de gestión y dependencia.**- Existe una debilidad institucional ostensible en los niveles subnacionales de administración descentralizada. Es común el desconocimiento del marco institucional, la inadecuada gestión de las competencias transferidas, la dependencia extrema de los recursos coparticipados y la incapacidad para mejorar los ingresos propios.
  
- i) **Falta de recursos humanos calificados.**- El carácter incipiente de las reformas que generan marcos descentralizados tropieza con una dificultad previsible: la ausencia de personal especializado para cumplir las nuevas funciones en los niveles subnacionales. La consolidación de estos procesos suele estar acompañada por la generación de espacios de formación y capacitación gubernamental y no gubernamental.
  
- j) **Ausencia de complementariedad.**- No existe una cultura institucional capaz de internalizar los alcances del ejercicio

descentralizado entre los diferentes niveles de gobierno; se compite por obtener ventajas en detrimento del otro. La Subsidiaridad, la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida son frecuentemente ignoradas, provocando duplicidades, traslapes y sobreposiciones.

- k) Burocracia improductiva.- Suelen ser muy altos los gastos corrientes si se los compara con los niveles de ejecución presupuestaria.
- l) Proporcionalidad.- En algunos países se observa una relación inequitativa entre responsabilidades y recursos - Vgr. Chile -. En otros - Vgr. Colombia - corresponden a la dimensión relativa de la economía del país.
- m) Desarrollo Económico.- Falta vincular los procesos de descentralización y participación de la sociedad civil con el desarrollo económico. Las reformas ponen demasiado énfasis en los resultados políticos, descuidando la utilización eficiente de los recursos.
- n) Desarrollo Urbano.- No hay una visión de desarrollo descentralizado que acompañe el carácter predominantemente urbano que en los últimos años están adoptando los países.
- o) Articulación.- Los niveles intermedios de gestión descentralizada no asumen adecuadamente su rol de articulación política, económica y administrativa.

- p) Mancomunidades.- No hay suficiente apoyo del nivel nacional y de los niveles intermedios de gobierno para el desarrollo de mancomunidades municipales que incentiven la generación de espacios para la Inversión Concurrente y la Gestión Compartida (\*).
- q) Desnaturalización del rol de la sociedad civil.- La orientación y el control de la gestión descentralizada por parte de la ciudadanía - en los países que han incorporado mecanismos de participación social - no suele pasar del cumplimiento de un requisito formal, desnaturalizado por la intromisión política.

### **3.2. Debilidades culturales. -**

La excesiva ponderación de las *características y tensiones* en los procesos de descentralización, suele provocar una insuficiencia en el análisis que es oportuno prevenir: la ausencia de una valoración adecuada de las debilidades de naturaleza cultural, que generalmente están más allá de las imperfecciones propias de los respectivos diseños institucionales.

Entre estas *debilidades de naturaleza cultural*, que conspiran contra el éxito de las reformas democráticas en general, se pueden distinguir las siguientes antípodas:

(\*) En el caso de Bolivia, hay un vasto trabajo teórico y práctico sobre éstas y otras materias relacionadas con el Proceso de descentralización, a partir de la experiencia institucional del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), a cargo de Carlos Hugo Molina Saucedo, Roberto Barbery Anaya, Rubens Barbery Knautd, Rudy Cuellar Rivero, Gonzalo Coimbra Molina, Mauricio Callaú Andia y Gastón Zamora Nogales.

a) Normativa moderna vs. Actitud premoderna.- Los cambios buscan establecer marcos legales que promuevan conductas ciudadanas. Es decir, conductas que generen una relación institucional entre el Estado y la persona. En ello radica el carácter filosófico de la *modernidad*. Sin embargo, en las actitudes cotidianas de la sociedad - de gobernantes y de gobernados -, generalmente prevalecen comportamientos *premodernos*, caracterizados por la burla sistemática del orden institucional, con el fin de obtener ventajas particulares. Este fenómeno tan común, además de ocasionar daños materiales a la colectividad, devalúa la moral pública.

b) Universalismo vs. Particularismos.- La visión filosófica de las reformas suele estar inspirada en los valores universales de la democracia. Sin embargo, la aproximación crítica de la sociedad a los cambios, suele estar inspirada en visiones parciales, que derivan en particularismos de la más amplia gama y escala - desde los sindicalismos más insólitos hasta los nacionalismos más excluyentes.

c) Ciudadanía vs. Clientelismo.- La demanda y la oferta electoral no están caracterizadas por una relación ciudadana, sino por una actitud clientelista. Por el intercambio de favores, antes que por una relación responsable con los intereses de la colectividad.

d) Gestión pública vs. Paraíso.- Hay una cultura providencialista. Que está vinculada a una concepción judeocristiana de la existencia. La propensión a esperar soluciones milagrosas, más allá de las posibilidades reales. A confundir en el subconsciente colectivo la noción de Dios con la noción de Estado. A sobreestimar el rol de la autoridad y a descuidar el rol de la sociedad.

La consecuencia previsible de este fenómeno es la frustración generalizada.

e) Responsabilidad individual vs. Corporativismo.- No hay nada más despreciado en nuestra cultura que el individuo. Para existir hay que estar *agremiado*. Hay que ser *número* de alguna corporación. No importa el nombre, basta el *registro*. Hay que estar *alienado* con algo, lo que sea, desde los irredentismos más cósmicos hasta los irredentismos más cómicos. Todo vale, menos el individuo. La coartada *gremial*...

No hay prosperidad democrática que se pueda construir sin responsabilidad individual.

f) Síntesis vs. Miopía.- La vocación opositora es proporcional a la vocación de feudo. Se desconoce que la virtud de la democracia radica, precisamente, en la contemporización de intereses diferentes. Se considera la síntesis una debilidad y la miopía una virtud.

g) Concepto vs. Defecto.- Se responsabiliza a la Norma por el vicio. Afortunadamente la confusión no alcanza todavía para responsabilizar a Dios por el mundo...

h) Transparencia vs. Caverna.- Los hombres del fondo de la caverna no quieren salir a la superficie. Platón sigue insistiendo...

## **TITULO III**

### **De las iniciativas gubernamentales en favor de impulsar Autonomías Departamentales**

*“...hagamos una consulta ciudadana, que nos permita en los nueve departamentos desarrollar una propuesta para hacer efectivo algo que ustedes están pidiendo: la elección directa del prefecto y la elección directa de los consejeros departamentales.*

*Nuestro compromiso es que a partir del mes de mayo vamos a trabajar en esa consulta a los ciudadanos, en los nueve departamentos de la República, para que sean ustedes con nosotros, que diseñemos una propuesta de modificación del régimen de descentralización en la Constitución Política del Estado. Se trata de llegar a la Asamblea Constituyente con una propuesta clarita que se llama Gobiernos Departamentales Autónomos...”*

Carlos D. Mesa Gisbert, Presidente de la República de Bolivia, en su mensaje de 20 de abril de 2004, conmemorando 10 años de la promulgación de la Ley de Participación Popular.

## **Una advertencia y su contexto Histórico.-**

### **De la advertencia.-**

Aquí no hay riesgo de error u omisión. Como se podrá apreciar de los **hechos concretos** que se analizaran en este Título - porque no se trata de hacer afirmaciones gratuitas, por cierto -, el primer gobierno con definiciones y políticas orientadas a promover Autonomías Departamentales es el que comenzó su gestión el 17 de octubre de 2003 y entregó el mando de la nación en junio de 2005. Así de simple. Y lo hizo por convicción propia, antes de cualquier presión social, dentro del primer año de su corta gestión gubernamental, como también se podrá comprobar cronológicamente. Porque se trata de acciones que no se habían dado en anteriores gestiones gubernamentales, y que también son anteriores a las manifestaciones sociales de junio de 2004 y enero de 2005 en favor de impulsar Autonomías Departamentales.

En todo caso, es necesario hacer algunas precisiones de carácter Histórico, para que el lector pueda apreciar la importancia del presente Título en este libro.

### **Del contexto Histórico.-**

Con la restauración democrática, el 10 de octubre de 1982, surgieron diferentes demandas para ampliar los niveles de participación social. En ese ámbito, destaca con indiscutible legitimidad, la demanda de promover un proceso de descentralización que permita democratizar el poder gubernamental en el territorio.

La ruta crítica del Proceso de descentralización en esta etapa ha tenido diferentes niveles de aproximación antes de llegar a la situación actual. Se actualizó el planteamiento con el retorno a la democracia - hay antecedentes históricos que nos pueden remitir a los postulados de Andrés Bóñez en la segunda mitad del siglo XIX, a la mal llamada “Guerra Federal” de 1899 o al Referéndum que se dio en 1931, sólo para citar algunos hitos -, como una demanda que buscaba una descentralización de alcances meramente administrativos, en el marco de lo que establecía el texto Constitucional que estaba vigente desde 1967. En esa tesitura, se gestaron diferentes iniciativas, que se materializaron en distintos proyectos de ley, que tropezaron con la indiferencia o la obstaculización por parte de los gobiernos de turno - Vgr. el Proyecto de Ley que sobre la materia llegó a ser aprobado en la Cámara de Senadores en la gestión 1992 - 1993, que fue el que llegó más lejos en su tratamiento constitucional.

La Descentralización Administrativa que se planteaba estaba dentro de las posibilidades institucionales. A pesar de ello, no hubo voluntad de los poderes constitucionales para analizar, revisar y viabilizar el planteamiento. Lejos de ello, la Reforma Constitucional de 1994, menoscabó las posibilidades constitucionales de llevar adelante un Proceso de descentralización en los departamentos.

De todas formas, y sin desmedro de su vocación democrática, las propuestas que se hicieron en este periodo tuvieron en común una insuficiencia que, paradójicamente, suponía una limitación democrática; la descentralización que se proponía se quedaba en las capitales de departamento. No contemplaba

posibilidades mayores de extender el Proceso democratizador al interior de los departamentos.

Esta situación fue advertida en la Ley de Participación Popular, que se propuso desarrollar un Proceso de descentralización de alcances más democráticos, tomando como referencia el ámbito local. Así, con su promulgación, el 20 de abril de 1994, los municipios de todo el país comenzaron a recibir por primera vez recursos, conformándose 311 Gobiernos Municipales - hoy son 327 -, que tomaron como base territorial la Sección de Provincia. Hasta entonces, sólo 24 municipios tenían posibilidades de conformar Gobiernos locales, porque eran los únicos que recibían recursos.

Con la Ley de Participación Popular, los municipios, que tan sólo administraban el 3% del la inversión pública, hoy administran más del 30%. Pero, además, la gestión de estos recursos, no se queda sólo en las capitales de departamento, configurando un Proceso de descentralización de proporciones inéditas para el país.

Es difícil encontrar en la Historia de Bolivia una medida de alcances democráticos tan vastos como la Ley de Participación Popular. Por su dimensión filosófica y su consecuencia práctica, sólo puede ser comparada con el reconocimiento del Sufragio Universal en la Revolución de 1952.

En el nuevo escenario generado por la Ley de Participación Popular, surgió la Ley de Descentralización Administrativa, promulgada el 28 de julio de 1995. Su alcance, meramente administrativo, suponía, más propiamente, una

desconcentración en los niveles departamentales. En todo caso, los críticos de la Ley de Descentralización Administrativa, suelen descontextualizar el análisis: ignoran - por genuino entusiasmo o mezquina deliberación - que un año antes el país había iniciado un Proceso de descentralización radical en el ámbito local, y que el propósito de esta Ley era generar espacios intermedios de gestión departamental que promuevan articulación política, económica y administrativa entre los diferentes niveles de gobierno.

De todas formas, la Ley de Descentralización Administrativa quedaba corta para las expectativas que ya se habían generado, y que, por otra parte, la propia Ley de Participación Popular se había encargado de apuntalar. Además, los resultados de su aplicación no fueron los esperados, más allá de que las deficiencias tengan mayor relación con la cultura política imperante en el país -Vgr. “el cuoteo”, que a pesar de ser un fenómeno general, ha resultado más condenable en la opinión pública cuando proviene de autoridades que han sido designadas por el Poder central-, que con problemas de diseño institucional.

En los últimos años, la acentuada disconformidad con el Proceso de descentralización en los departamentos, ha estado directamente vinculada con el deterioro vertiginoso del Sistema Político en su conjunto. En esa perspectiva, el planteamiento fue pasando de la Descentralización Administrativa de antaño, a la demanda de “Autonomías Departamentales”, hogaño.

Pero así como ocurrió a principios de los años noventa con la propuesta de alcanzar un Régimen de Descentralización Administrativa, los gobiernos que se sucedieron en los últimos

años -es decir, las administraciones de Hugo Bánzer Suárez, Jorge Quiroga Ramírez y Gonzalo Sánchez de Lozada, con sus recurrentes aliados, Jaime Paz Zamora, Manfred Reyes Villa y Johnny Fernández Saucedo, para citar a los más conocidos políticos que participaron en estas gestiones gubernamentales- fueron indiferentes, cuando no adversarios jurados, a la hora de considerar -cuando menos- la posibilidad democrática de conformar Gobiernos Departamentales Autónomos.

En este contexto, los capítulos que contiene el presente Título, tienen la importancia Histórica de representar los primeros antecedentes gubernamentales en favor de promover Autonomías Departamentales en el país. Así, en el Capítulo 1, se expone y analiza el Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004, que tiene el valor histórico de establecer la primera definición pública de un gobierno en favor del tema, anunciando, además, medidas inmediatas para impulsarlo. Los capítulos 2 y 3, se refieren, precisamente, al cumplimiento de esas medidas inmediatas - también inéditas, por lo demás- que incluyen dos decretos supremos para fortalecer la descentralización en los departamentos y una Consulta Nacional para trabajar una propuesta de consenso que permita incorporar en la Constitución Política del Estado un Régimen de Autonomías Departamentales.

Paradójicamente, estas iniciativas gubernamentales, se generan desde el gobierno que más ha sido presionado y cuestionado en el tema. Y, precisamente, por esa razón, cabe hacer la advertencia, con la que se inicia este exordio.

## **Capítulo 1.-**

### **Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004**

1.1.- Importancia Histórica. 1.2.- Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004. 1.3.- Análisis del Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004.

#### **1.1.- Importancia Histórica.-**

Fue la primera vez que un Presidente de la República se dirigió al país expresando una posición gubernamental en favor de impulsar Autonomías Departamentales.

Este hecho basta para marcar un hito. Sobre todo respecto de aquellos gobiernos que se sucedieron desde la restauración democrática de 10 de octubre de 1982, cuando el tema comenzó a ser debatido con un enfoque moderno.

Pero, además, el mensaje de 20 de abril de 2004, va más allá. Hace una propuesta concreta para llevar adelante un proceso gubernamental encaminado a alcanzar el objetivo.

#### **1.2.- Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004.-**

A continuación se transcribe textualmente el Mensaje presidencial de referencia:

**MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
CARLOS D. MESA GISBERT  
EN EL DECIMO ANIVERSARIO DE LA LEY DE  
PARTICIPACIÓN POPULAR**

*Ciudadanas y ciudadanos de Bolivia:*

*Conmemoramos hoy 10 años de una ley que puede definirse como*

*un proceso de Revolución en democracia: 10 años de la Participación Popular.*

*De pronto los bolivianos creemos que hay pocas cosas que celebrar; no es verdad. Esta es una de esas cosas que debemos y podemos celebrar con orgullo.*

*La Ley de Participación Popular marcó quizás el cambio histórico más importante desde la revolución de 1952, por una simple y sencilla razón, porque incluyó el concepto de participación de las ciudadanas y de los ciudadanos a partir del municipio, construyendo una nueva democracia, la democracia municipal que es la democracia del vecino, la democracia en la que todos y cada uno tienen una palabra que decir.*

*Los cambios que marcó la ley de Participación Popular son tan importantes que se pueden medir en cifras. Antes del 20 de abril de 1994 había 24 municipios en el país, después de la ley 311 y hoy 316; dentro de muy poco, después de las elecciones municipales, serán 327 municipios. Esto significa una multiplicación extraordinaria del concepto de municipio, y además del municipio territorializado.*

*Se han ejecutado, se han entregado a los municipios 14 mil millones de bolivianos a lo largo de estos 10 años. Repito la cifra, 14 mil millones de bolivianos, es decir una multiplicación verdaderamente gigantesca.*

*Antes nuestro presupuesto consideraba solo un 3 por ciento para los municipios; hoy más de una tercera parte del presupuesto*

*nacional está destinado a los municipios del país. Pero algo fundamental, el concepto de que los municipios tienen capacidad de decisión, capacidad de planificación y capacidad de ejecución propia, es decir, que no solamente se han transferido y descentralizado los fondos sino que, además, se han transferido y descentralizado las decisiones.*

*Este concepto nos permite algunos datos interesantes; la participación de la mujer en los municipios se ha multiplicado en un 100 por ciento, tenemos instrumentos de organización, mancomunidades municipales, asociaciones municipales, una participación indígena que marca un verdadero récord.*

*El 59 por ciento de los munícipes de Bolivia se autoconsideran, se evalúan a sí mismos como indígenas. Es decir, mucho más de la mitad de nuestros munícipes son indígenas; esto implica el fin de un proceso de discriminación o, por lo menos, el camino para eliminar ese proceso de discriminación.*

*Estos son logros fundamentales, que han cambiado nuestras relaciones, nuestro entendimiento de la democracia, nuestro ejercicio de la democracia.*

*Por supuesto que estos logros extraordinarios tienen también y a la par, un conjunto gigantesco de desafíos pendientes. La Participación Popular tiene que perfeccionarse en varios caminos. Por ejemplo, más inversión y menos gasto. Por ejemplo, una mirada más clara hacia el concepto de inversión productiva, el concepto, la idea de municipio productivo como uno de los desafíos más importantes que tenemos pendientes.*

*La capacidad de gestión que nos permita ser eficientes, una exigencia hacia la transparencia, el hecho de que tengamos también 316 consejos de vigilancia, debe traducirse en consejos de vigilancia que hagan un papel fiscalizador que responda a lo que es este voto y este concepto de legitimidad que le da el ciudadano a quien hace el proceso de vigilancia.*

*Tenemos que trabajar en una mayor coordinación en el escenario municipal y el escenario departamental, tenemos que lograr que el funcionamiento de nuestros mecanismos democráticos sean estables en el largo plazo y que la aplicación de la ley se haga con sensatez y también con racionalidad.*

*Estos desafíos, sin duda alguna muy importantes, no limitan un milímetro el poder y el valor de la Ley de Participación Popular que hoy estamos recordando y conmemorando.*

*Quiero aquí hacer una mención especial. En un momento tan difícil como este, creo que el criterio de dar al César lo que es del César, marca una mínima honestidad de mi parte, y creo del conjunto de los bolivianos; hay que hacer un reconocimiento a lo que fue la iniciativa, la posición clara y visionaria que tuvo el presidente de entonces, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que fue el gestor y el generador de una Ley que se ha convertido hoy en un patrimonio de todos los bolivianos, y que ha sido posible gracias al conjunto y al aporte de un equipo que diseñó el proyecto, que lo aplicó, y a ustedes, los ciudadanos y las ciudadanas de Bolivia que han convertido la Ley de Participación Popular en algo absolutamente suyo, absolutamente nuestro.*

*Pero tenemos que hablar de presente y de futuro, y aprovechando esta conmemoración quiero hacer una reflexión con dos respuestas a esta reflexión y una propuesta muy concreta.*

*La reflexión es analizar qué está pasando en el ámbito departamental, qué está pasando en las prefecturas. Las prefecturas no han estado a la altura del avance de la democracia municipal; las prefecturas no han actuado con eficiencia de gestión y con un aporte realmente significativo al desarrollo.*

*Para que nuestras prefecturas tengan posibilidades de responder adecuadamente a los desafíos de hoy, hemos aprobado dos decretos: uno referido al fortalecimiento de los consejos departamentales. No tenemos miedo a la idea de que un Consejo Departamental es un instrumento político para aprisionar al Prefecto.*

*Creemos que Prefecto y Consejo Departamental deben trabajar juntos. Capacidad de fiscalización, capacidad de decisión, coordinación mayor con el Prefecto, posibilidades de autonomía de trabajo, son parte de este decreto que fortalece la idea de los Consejos Departamentales y que les da una opción mucho más directa, por ejemplo de informes trimestrales de los prefectos, por ejemplo de que el presupuesto aprobado por el Consejo Departamental sea considerado respetuosamente por el Ministerio de Hacienda a nivel nacional, que no sea simplemente un referente sino que se tome en consideración ese presupuesto de una manera mucho más seria que lo que se ha hecho hasta ahora.*

*Un segundo Decreto tiene que ver con la gestión de la Prefectura. Si algo ha fallado es la capacidad de desarrollar responsabilidades*

*de manera clara y sobre la base de criterios de eficiencia, transparencia y austeridad y tomando como modelo lo que ha sido una propuesta y una capacidad de ejecución muy importante del municipio, digo mal, de la Prefectura del departamento de Santa Cruz.*

*Estamos trabajando un modelo de gestión, un modelo de gestión que considere políticas de planificación, que considere resolución de conflictos, que considere desconcentración. Si pedimos descentralización en el nivel nacional, también en el nivel departamental, para que cada uno de los niveles provinciales tenga también su capacidad y su independencia de trabajo, con el visto bueno de la Prefectura a nivel central, y que tengamos la posibilidad de Consejos Departamentales ampliados en varios temas que hacen al interés del departamento.*

*Estos dos decretos demuestran nuestra voluntad clara de mejorar la gestión y la eficiencia de trabajo de nuestras prefecturas hoy.*

*Y ahora lo que me parece más importante. Si tenemos 10 años de un primer paso histórico dado por la Participación Popular trabajemos en un segundo paso histórico de esa participación. Creo que la idea del centralismo es una idea que equivocadamente se ha identificado con unidad.*

*Hoy el centralismo se está convirtiendo en un obstáculo de la unidad nacional; la excesiva concentración de decisiones no es una receta adecuada para un país que quiere participación.*

*Estoy convencido en ese contexto que la descentralización es una*

*demanda legítima y creo que tenemos que hablar hoy de Gobiernos Departamentales Autónomos; la Autonomía de los departamentos es un camino que tenemos que seguir, y estoy en la disposición y expresando mi clara voluntad de que así sea.*

*Para ello queremos hacer una propuesta concreta: la modificación del artículo 109 y del artículo 110 de la Constitución Política del Estado; que esos artículos sean modificados en la Asamblea Constituyente que deberá instalarse el próximo año; que hagamos una consulta ciudadana, que nos permita en los 9 departamentos desarrollar una propuesta para hacer efectivo algo que ustedes están pidiendo: la elección directa del prefecto y la elección directa de los consejeros departamentales.*

*Ese concepto de democracia, de voto, de legitimidad, de representación, tiene que ser una realidad. Y mi gobierno les propone que trabajemos juntos para llegar lo más rápido posible a la elección por voto popular del Prefecto, y a la elección por voto popular de los consejeros departamentales.*

*Nuestro compromiso es que a partir del mes de mayo vamos a trabajar en esa consulta a los ciudadanos, en los 9 departamentos de la República, para que sean ustedes con nosotros, que diseñemos una propuesta de modificación del Régimen de descentralización en la Constitución Política del Estado para llegar a la Asamblea Constituyente con una propuesta clara que se llama Gobiernos Departamentales Autónomos, para hacerle honor a la ley de Participación Popular; para que podamos proponerle a Bolivia una respuesta a la altura del siglo XXI. La "Ley bendita", así la conocen ustedes, promulgada el 20 de abril de 1994, nos inspira*

*para celebrarla y para proponer hacia el futuro una respuesta adecuada a nuestros desafíos.*

*Muy buenas noches.*

### **1.3.- Análisis del Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004.-**

El Mensaje del Presidente Mesa puede ser dividido en tres ámbitos:

- Primero, hace una evaluación de lo que han sido 10 años de implementación de la Ley de Participación Popular, describiendo sus resultados más tangibles y proponiendo sus desafíos principales. Considera que ha sido una *Revolución en democracia*, destacando la dimensión de su alcance para Bolivia.

- Segundo, hace una relación entre el Proceso de descentralización municipal generado por la Ley de Participación Popular y el Proceso de descentralización departamental iniciado por la Ley de Descentralización Administrativa. Partiendo de una visión integral, resalta la necesidad de vincular ambos procesos, buscando superar las insuficiencias que existen en el nivel departamental. En esta perspectiva, anuncia que se acaban de promulgar dos decretos supremos para fortalecer la gestión de las Prefecturas (promulgados el 2 de abril y el 19 de abril de 2004, respectivamente, se analizan en el siguiente capítulo).

- Tercero, anuncia la convicción y la voluntad de su gestión gubernamental de llevar adelante un Proceso que permita conformar Gobiernos Departamentales Autónomos en el país,

proponiendo la Reforma de la Constitución Política del Estado, en el marco de una Consulta ciudadana impulsada por el propio gobierno en los nueve departamentos (que efectivamente se realizó y que se describe en el último Capítulo).

En relación a este último aspecto, la propuesta anunciada por el Presidente de la República está basada en consideraciones sobre el Centralismo, que habían sido eludidas reiteradamente por sus predecesores - *Creo que la idea del centralismo es una idea que equivocadamente se ha identificado con unidad... Hoy el centralismo se está convirtiendo en un obstáculo para la unidad nacional...*

## Capítulo 2

### **Decretos para fortalecer la gestión departamental: crónica de una descentralización sin descentralizadores**

2.1.- Decreto Supremo 27431, de Fortalecimiento a los Consejos Departamentales. 2.2.- Decreto Supremo 27457 de 19 de abril de 2004: crónica de una descentralización sin descentralizadores.

El Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004 distinguía dos tipos de acciones para encarar el Proceso de descentralización en los departamentos. Las acciones relacionadas con el fortalecimiento inmediato de la gestión departamental y las acciones relacionadas con un cambio de diseño Constitucional, que promueva un Régimen de Autonomías Departamentales en el corto plazo.

Para abordar la perspectiva inmediata, se promulgaron dos decretos supremos a los que nos referiremos puntualmente en este capítulo.

#### **2.1. Decreto Supremo 27431, de Fortalecimiento a los Consejos Departamentales.-**

La descentralización administrativa fue devaluada sistemáticamente por los gobiernos que se sucedieron a partir de 1997. Durante estas gestiones - incluyendo el segundo gobierno de poco más de un año de Sánchez de Lozada - se promulgaron decretos supremos y se aprobaron disposiciones menores que significaron un retroceso en el camino iniciado por la Ley de Descentralización Administrativa, de por sí ya cuestionada en algunos ámbitos de la crítica por su visión conservadora. La aproximación a las Prefecturas se redujo al enfoque tradicional de

administración del Poder gubernamental: ocupación de espacios institucionales y preservación del orden público.

El escenario más vulnerable en la devaluación del Proceso de descentralización fue el de los Consejos Departamentales. Su composición pluralista era un obstáculo político para que los gobiernos de turno promovieran cambios destinados a su fortalecimiento. En esa lógica, era preferible menoscabarlos institucionalmente, evitando interferencias en la gestión de los Prefectos, para mantenerlos sumisos a las órdenes del *Centralismo*.

El Decreto Supremo 27431, de 2 de abril de 2004, dirigido a fortalecer a los Consejos Departamentales, supone el primer esfuerzo para reencauzar el Proceso de descentralización en los departamentos. Fue trabajado concertadamente entre el Poder Ejecutivo y la Asociación Nacional de Consejeros Departamentales de Bolivia. Entre sus principales alcances cabe destacar:

- Regula de forma más expedita el procedimiento de Censura al Prefecto, facilitando el rol fiscalizador de los Consejeros Departamentales.

- Establece la obligatoriedad del Prefecto de presentar informes trimestrales al Consejo Departamental.

- Dispone el acceso irrestricto de los Consejeros a la información y documentación oficial cursante en la Prefectura.

- Determina plazos prudentes para que el Prefecto remita al Consejo Departamental el Proyecto de Plan Operativo Anual (POA) y Presupuesto.

- Establece la prórroga tácita de los Consejeros cuando no son designados por los Concejos Municipales hasta el primer día hábil del mes de mayo de la gestión correspondiente para la renovación, durando esta habilitación mientras no se haga la acreditación respectiva del nuevo Consejero.

- Dispone que el POA y Presupuesto aprobado por el respectivo Consejo Departamental no puede ser modificado por ninguna instancia del Poder Ejecutivo, salvando como única excepción lo dispuesto por las normas generales vigentes en materia presupuestaria.

Como se puede apreciar, se trata de disposiciones que efectivamente fortalecen a los Consejos Departamentales, marcando un punto de inflexión en lo que había sido la política referida a la materia en los últimos años.

No se puede dejar de advertir la paradoja de que este Decreto haya sido promulgado por un gobierno que no tenía un solo Consejero Departamental en el país. Es difícil encontrar un ejemplo más claro de consecuencia institucional y desprendimiento político. Sobre todo si analizamos con visión crítica nuestro reciente pasado político.

La Asociación Nacional de Consejeros Departamentales de Bolivia, en su reunión efectuada en Sucre, el

8 de septiembre de 2004, tuvo a bien distinguir al Gobierno Nacional por el Decreto Supremo 27431.

## **2.2.- Decreto Supremo 27457 de 19 de abril de 2004: crónica de una descentralización sin descentralizadores.-**

Un día antes del Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004, se promulgó el Decreto Supremo 27457, confirmando la voluntad gubernamental de reencausar el Proceso de descentralización en los departamentos con otra medida concreta.

El Decreto buscaba aprovechar todas las posibilidades descentralizadoras del actual marco institucional, descartadas en anteriores gestiones de gobierno. Ello suponía modificar la estructura de las Prefecturas y descentralizar los servicios.

La estructura de las Prefecturas se modificaba sobre la base de un Modelo de Gestión (\*) que se había comenzado a implementar con éxito en la Prefectura de Santa Cruz en los primeros meses del año 2004 y de un análisis técnico que se venía realizando en el Ministerio de Participación Popular desde el año 2003. La propuesta final surgió de una evaluación conjunta de la gestión de las nueve prefecturas, a comienzos del año 2004, buscando un Modelo que sea lo suficientemente flexible para reconocer las particularidades de cada departamento.

(\*) En el desarrollo de esta iniciativa, tuvo una importancia fundamental el trabajo de asesoramiento de Rubens Barbery Knaut, de la Prefectura de Santa Cruz.

El Decreto Supremo 27457 suponía un ajuste de la estructura organizacional de las Prefecturas, a fin de superar la bifurcación entre servicios y direcciones del modelo actual, impulsando una descentralización real, que supere la duplicidad que existe entre el nivel nacional y los niveles departamentales. Estos cambios también permitían mejorar la capacidad de planificación, la capacidad para resolver conflictos y las posibilidades de impulsar la desconcentración hacia las provincias. Por otra parte, realizaba una serie de ajustes operativos, entre los cuales cabe señalar la posibilidad de conformar un Consejo de Coordinación Técnica en el que participen los Directores Generales, reubicando las funciones del Secretario General, el Fortalecimiento de la relación entre el Prefecto y las diferentes reparticiones, redefiniendo las funciones de la Asesoría General, y la reconstitución de una Dirección General de Promoción de la Gobernabilidad, que abarcaba también las Unidades de Seguridad Ciudadana y de Comunicación Social.

Abordar la dualidad en la gestión de los Servicios de Salud y Educación, definiéndose en favor de la descentralización, era el aspecto más sensible. En la actualidad, el diseño de las Prefecturas en este ámbito no tiene una lógica descentralizada, en tanto que estos sectores responden a un manejo centralizado en los Ministerios respectivos de cada área y en los sindicatos nacionales, limitando el rol de la Prefectura y sus servicios correspondientes a simples pagadores de haberes. Las Confederaciones Nacionales de los Sindicatos de Trabajadores de Salud y Educación, acostumbradas al manejo centralizado, son adversarios previsibles del Proceso de descentralización, como la experiencia que analizamos se encargó de confirmar.

El Decreto Supremo 27457, en el Parágrafo III. de su Disposición Primera Transitoria, disponía que *“En un plazo no mayor a seis meses, los Servicios Departamentales de Educación, Salud y Prefectural de Caminos deberán ser asimilados a la estructura organizacional establecida en el presente decreto, en términos de personal, activos y garantizando el TGN a futuro los recursos que actualmente los financian”*.

Como se puede colegir, el propio Decreto preveía de inicio un plazo de hasta seis meses para su implementación, precisamente para salvar posibles dificultades en su administración. A pesar de ello, el conflicto promovido por los dirigentes sindicales no se hizo esperar. El ciclo de irracionalidad y abuso siguió su curso acostumbrado: las marchas y manifestaciones dieron paso a las huelgas y paros que duraron cerca de un mes, y ni siquiera se levantaron cuando el gobierno promulgó el Decreto Supremo 27478, suspendiendo la vigencia del Decreto Supremo 27457 por seis meses e invitando a los sectores a trabajar durante ese lapso para analizar conjuntamente los obstáculos reales que podría tener el Proceso de descentralización.

Frente a la absoluta falta de fundamento de la movilización sindical, el gobierno repitió infructuosamente sus argumentos, que se pueden resumir en el siguiente texto del Ministerio de Participación Popular, sostenido ante la opinión pública mientras duró el conflicto:

*1. En los departamentos hay dos estructuras: la que está dentro del Proceso de descentralización, bajo dependencia de las Prefecturas, y sectores*

*como Salud y Educación, que en los aspectos fundamentales responden al Gobierno Central.*

*2. La dualidad anterior plantea dos problemas:*

- a) Vulnera el proceso de Descentralización*
- b) Duplica la asignación de recursos humanos y financieros del Estado.*

*3. La descentralización es una herramienta democrática que permite profundizar la democracia porque genera oportunidades de gestión en todo el país. El Gobierno Central está dispuesto a perder Poder para favorecer este proceso. En cambio, los sindicatos de Salud y Educación quier en conservar el poder centralizado para mantener sus privilegios.*

*4. Una política de carácter nacional no puede ser desvirtuada por intereses sindicales.*

*5. El problema lo genera la cúpula de las Confederaciones Nacionales. En los departamentos sólo se aceptan las decisiones por “disciplina sindical”.*

*6. El problema no es regional; La Paz está cansada de bloqueos, marchas y huelgas dirigidas por cúpulas sindicales con las que no se identifica.*

7. *A pesar de la racionalidad del Proceso de descentralización, el Gobierno Nacional ha suspendido por 6 meses la aplicación del Decreto Supremo 27457 para trabajar con cada sector evitando situaciones sociales traumáticas.*
8. *A pesar de que la decisión anterior ha sido expresada en un nuevo Decreto Supremo (D.S. 27478), la cúpula de los sindicatos de Salud y Educación, ha radicalizado sus medidas de bloqueos, huelgas y manifestaciones pidiendo que el Gobierno Nacional “abrogue el D.S. 27457”, oponiéndose a conformar mesas de trabajo para conocer cuales son las objeciones concretas que existen para la descentralización de Salud y Educación en las Prefecturas.*
9. *En la cúpulas sindicales no hay objeciones concretas; sólo consignas e imprecisiones dirigidas a confundir a la opinión pública y a movilizar a sus bases, como pretender que descentralización es lo mismo que privatización o que los trabajadores serán despedidos en las Prefecturas.*

Finalmente, ante la persistencia de las huelgas y los paros, y el consiguiente perjuicio para la ciudadanía durante casi un mes, el Decreto Supremo 27457 fue abrogado el 14 de mayo de 2004, a través del Decreto Supremo 27495.

No se puede dejar de advertir la siguiente paradoja: durante el conflicto que concitó la atención de la opinión pública en todo el país, no hubo ninguna manifestación clara y oportuna de respaldo al Decreto Supremo 27457 por parte de aquellos sectores Regionales y Cívicos que ahora aparecen como abanderados de las Autonomías Departamentales. Inclusive, ante la actitud indiferente de estos sectores, el Ministro de Participación Popular fue amenazado con el sambenito medieval de ser declarado “persona no grata” por los sindicatos de Salud y Educación en su natal Santa Cruz.

Sólo reconocidos investigadores comprometidos con el tema - como Juan Carlos Urenda Diaz y Franz Barrios Suvelza -, comentaron en sus columnas habituales de la prensa, el despropósito que significó la abrogación del Decreto Supremo 27457 para el Proceso de descentralización.

### **Capítulo 3.- Consulta Nacional para impulsar Autonomías Departamentales**

El Mensaje presidencial de 20 de abril de 2004 definió una posición gubernamental en favor de impulsar Autonomías Departamentales. Con este propósito, anunció también la realización de una Consulta Nacional para concertar una propuesta de reforma al Régimen de descentralización en la Constitución Política del Estado.

La Consulta Nacional ha sido la primera política gubernamental destinada a modificar el diseño Constitucional del Proceso de descentralización, impulsando la conformación de Gobiernos Departamentales. Se efectuó a través de talleres realizados en los nueve departamentos con la participación de distintos actores sociales.

El criterio de selección de los actores sociales para llevar adelante cualquier iniciativa gubernamental es siempre motivo de susceptibilidades y controversias. En este caso, se tomó como referente a los ámbitos departamentales que tenían iniciativa en el tema, para después promover la participación de los demás sectores sociales. Por ello, los talleres fueron organizados con los respectivos Comités Cívicos departamentales, motivando desde este espacio la participación de distintos actores, situación que efectivamente se logró en la mayoría de los casos, como se puede colegir de los resultados previsiblemente heterogéneos.

El proceso de concertación para realizar los talleres entre el Poder Ejecutivo y los nueve departamentos comenzó en mayo de 2004, habiéndose definido inicialmente llevar a cabo los

mismos a partir del mes de agosto. Después, por razones de coordinación planteadas por los propios actores departamentales, se definió realizar los talleres en los meses de octubre, noviembre y diciembre, decisión que se materializó esta vez de acuerdo a lo previsto.

Como el objetivo principal de la Consulta fue concertar propuestas de modificación a los artículos de la Constitución Política del Estado relacionados con el Proceso de descentralización, el alcance conceptual de los talleres incluyó la Reforma Constitucional y la Asamblea Constituyente, desde la perspectiva de impulsar Autonomías Departamentales. Así, el trabajo se enfocó en el análisis de los siguientes artículos:

- Artículos 1 y 108, referidos al modo de ordenamiento político y administrativo del Estado.

- Artículos 109, párrafos I y II, y 110, párrafos I y II, referidos al Régimen de descentralización departamental.

- Artículos 200, 201, párrafo II y 204 sobre el Régimen de descentralización municipal.

- Artículo 146, párrafos I, II y III, referido al manejo de los recursos financieros.

Como se puede advertir, el debate abordó el Proceso de descentralización con una visión integral, planteando también preocupaciones y cambios para el Régimen Municipal, a partir del contexto generado por la Ley de Participación Popular.

Los talleres se iniciaron con exposiciones para motivar el debate entre los participantes. En la mayoría de los casos se realizaron dos o más exposiciones, a cargo de instituciones y organizaciones de diferente naturaleza, por las previsible diferencias de enfoque. Se buscó pluralidad, más allá de que la aproximación al tema en la mayoría de los casos haya sido muy general.

La parte fundamental de la Consulta consistió en el análisis de la Plenaria, con la intervención de las distintas instituciones y organizaciones sociales que participaron en cada departamento, después de un trabajo preliminar que hicieron en grupos. La secuencia analítica tuvo los siguientes momentos: 1) Lectura del Artículo como está actualmente. 2) Opiniones sobre el Artículo como está actualmente. 3) Cambios propuestos. 4) Impactos esperados con los cambios. 5) Propuesta de modificación.

El Método de la Consulta buscó combinar la naturaleza constitucional del debate con la sensibilidad política y las expectativas sociales de los participantes, a partir del reconocimiento de sus respectivas realidades.

Aunque el Proceso de sistematización de los resultados quedó inconcluso (\*), se pueden adelantar algunas conclusiones preliminares, más allá de que las posibles reformas a los Artículos de la Constitución hayan quedado pendientes. Así, entre las principales consideraciones generales se pueden destacar las siguientes:

(\*) ver la renuncia del Ministro de Participación Popular en Anexo

\* El análisis todavía es unilateral. Aún no hay un reconocimiento mutuo entre los departamentos de sus respectivas realidades y expectativas. No se ven posibilidades de concertar un Proyecto Nacional en el corto plazo.

\* La visión crítica en relación al centralismo gubernamental es casi uniforme, aunque con diferentes énfasis. Hay prejuicios ideológicos sobre la orientación que puede tener el tema, lo que hace que el debate adquiera con frecuencia connotaciones políticas distintas a su naturaleza.

\* Hay una aproximación milenarista al debate. En todos los casos se plantean visiones redentoras, basadas en sentimientos históricos de reivindicación, que obedecen a inspiraciones regionales, de clase o de raza, alternativamente. En ese contexto, el debate institucional, vinculado al análisis de las potencialidades democráticas que tiene el tema, resulta casi inexistente.

\* Santa Cruz tiene una propuesta relativamente avanzada para conformar Gobiernos Departamentales Autónomos. Chuquisaca tiene una propuesta de Regionalización, y, en los demás casos, las aproximaciones son muy generales, llegando en el mejor de los casos a esbozar principios, sin mayores concreciones respecto de competencias y recursos que podrían transferirse a los departamentos.

\* Hay consenso para mantener el carácter unitario del Estado boliviano. Las referencias al Federalismo son aisladas

y, por lo demás, meramente nominales. Las diferencias están en relación al alcance del Proceso de descentralización.

\* Se critica con frecuencia el centralismo en las capitales de departamento. Se plantea la inquietud de incorporar formas de participación de las provincias en los beneficios que puede tener la constitución de Autonomías Departamentales.

\* La Asamblea Constituyente es invocada con frecuencia como el espacio democrático para debatir la constitución de Gobiernos Departamentales Autónomos. Sin embargo, se puede advertir, en varios casos, el afán evidente de distraer y postergar el tratamiento del tema. En esa perspectiva, se comienza a considerar la posibilidad de plantear un Referéndum vinculante sobre Autonomías Departamentales, que permita definir los principales alcances de la propuesta.

\* La Asamblea Constituyente despierta expectativas e incertidumbres, que se resumen en la siguiente ambivalencia: puede ser un espacio de generación de consensos o un escenario de ruptura que acentúe las contradicciones regionales, de clase o de raza.

Finalmente, cabe reiterar, que no está en el ánimo de este Capítulo proponer conclusiones definitivas sobre los resultados de los talleres departamentales realizados en el marco de esta experiencia. Por lo pronto, aquí nos remitimos a destacar el carácter inédito de una iniciativa gubernamental que contiene insumos sociales importantes para el análisis de una posible Reforma Constitucional.

Sin embargo, y aunque sólo sea para no desmentir en su tramo final la vocación crítica de este libro, es inevitable reconocer también en estos debates el mapa de lecturas maniqueo que tiene al país en vilo.

Julio, 2005.

## ¿Colofón?

### **Alegato a favor del Universalismo y las Autonomías**

Ojalá que no haya en el mundo una sociedad tan pobre como para merecer la mezquindad de ser una nación...

Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, no parece muy cuerdo esperar que nos juzguen por nuestro lugar de procedencia o por la raza a la que pertenecemos. Buenos y malos hay en todas partes...

## **MESA DE ANÁLISIS “AUTONOMÍAS REGIONALES”**

(Transcripción de la intervención oral de Roberto Barbery Anaya en el Comité pro- Santa Cruz el 28 de marzo del año 2003, mientras se desarrollaba el segundo gobierno presidido por Gonzalo Sánchez de Lozada en el país. Participaron también en las exposiciones y el debate Juan Carlos Urenda Díaz, Sergio Antelo Gutiérrez, Juan Carlos Durán Saucedo y la Directiva del Comité pro-Santa Cruz, presidida por Rubén Costas Aguilera).

### **Alegato a favor del Universalismo y las Autonomías**

El municipio Autónomo de Santa Cruz de la Sierra en los últimos años ha duplicado su gasto corriente, lo cual contrasta con la imposibilidad de realizar inversiones significativas en áreas sociales, como salud y educación.

Tiene un nivel de endeudamiento completamente descontextualizado de sus posibilidades económicas, que consume más del 50% de los recursos que recauda anualmente, y por otra parte ese nivel de endeudamiento no está justificado si hacemos una relación de las obras y servicios que se han prestado en los últimos años. Pero, además, el nivel de sus recaudaciones, frecuentemente, no alcanza al 60% de lo que se presupuesta anualmente; es decir, es un municipio en virtual estado de iliquidez financiera.

Si fuera una empresa privada estuviera en quiebra, cerrado, ya estuviéramos en remate; esa es la realidad del municipio Autónomo de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Peor aun que el municipio Autónomo, es nuestra Universidad Autónoma, en la que el 90% de su presupuesto se destina a financiar gasto corriente, pagando sueldos que en no pocos casos son para catedráticos que ni siquiera asisten a pasar clases. Esa es la realidad de la Universidad Autónoma de Santa Cruz de la Sierra.

La virtud y el defecto no son categorías regionales, son categorías morales, son referencias universales, no son referencias nacionalistas. Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, no es muy probable que nos pregunten por nuestro lugar de procedencia, porque buenos y malos hay en todas partes. Recuerdo una reflexión de Ernesto Sábato: *“Si existen el cielo y el infierno, deben ser dos establecimientos con poblaciones muy inesperadas”*. La Autonomía es una categoría universal, no es una categoría nacional, y esa es la primera precisión que hay que hacer. Hay que descontaminar el debate de las Autonomías del nacionalismo. ¿Y por qué es una categoría universal la Autonomía?.. Porque está circunscrita en toda la evolución de la Modernidad como referencia Histórica y como referencia Filosófica.

Cuando hablamos de Autonomías, nos referimos a una forma de administración en los niveles subnacionales de gobierno, que está contextualizada por el desarrollo de la Modernidad, y la Modernidad reivindica valores universales, no reivindica valores nacionalistas.

Por eso partimos de premisas como el Derecho Natural y el Contrato Social; de lo que fue la Revolución Francesa,

que reivindicaba principios universales como libertad, igualdad y fraternidad y de todo el desarrollo de la Modernidad, que efectivamente se cuida de establecer referencias político-administrativas, como las Autonomías, desde una perspectiva filosófica que es universal, no nacional. Teóricos como Foucault, por ejemplo, sostienen que por eso hemos pasado de las revoluciones políticas y las revoluciones económicas a las revoluciones del individuo, porque lo que buscamos es reivindicar esa referencia universal básica, el Ser Humano; cuando la mayoría de la Comunidad Internacional hoy se pronuncia contra la guerra, no lo hace por defender a la Nación Árabe, lo hace por defender los derechos del Ser Humano, hablamos de los Derechos Humanos.

Por eso, en gran medida, para contextualizar el debate de las Autonomías, es imprescindible descontaminarlo de arengas nacionalistas. Es necesario reconocer como precisión fundamental que la Autonomía está en el contexto de la evolución de la Modernidad y la Modernidad lo que postula son valores universales, no valores nacionales; por eso decía antes que la virtud y el defecto no son categorías regionales, y para muestra basta simplemente lo que son nuestras Autonomías, el municipio y la universidad, que no son precisamente ejemplos de virtud.

Sin embargo, y a pesar de ello, hay que seguir defendiendo las Autonomías, precisamente porque parten de una noción universal. Una Autonomía esencialmente busca dos cosas: darle más legitimidad a la autoridad, que tenga un mayor nivel de representación política, y también que las estructuras institucionales tengan una relación de proximidad que les permitan ser más eficientes; es decir, dos aspiraciones completamente legítimas en

cualquier parte del mundo, en cualquier pueblo, en cualquier nación.

Por eso es una referencia universal. Todos tienen derecho a aspirar a que sus autoridades tengan mejor nivel de representación y establezcan una relación de proximidad que promueva niveles de eficiencia en la gestión del aparato estatal.

Esa no es una reivindicación nacionalista, es una reivindicación que corresponde a todo Ser Humano, a todo individuo, y es por eso que lo primero que hay que hacer aquí, es distinguir que no es lo mismo Autonomía que Nacionalismo; son dos temas distintos.

En relación a los nacionalistas, quien defiende las Autonomías desde una perspectiva universal, puede recordar muy bien lo que contestaba Borges cuando le decían que la Argentina no tenía una tradición importante: *“la modestia de nuestra tradición nos obliga a ser menos provincianos que los europeos. También podríamos decir que nuestra tradición es todo el pasado, más allá de los límites de un idioma o de una sangre”*. Quien defiende un concepto universal, puede promover las Autonomías sin necesidad de embanderarse nacionalmente...

Me gustaría hacer ahora algunas precisiones de carácter teórico doctrinal con relación a la descentralización, que no constituyen verdades absolutas ni mucho menos, pero que plantean diferencias con lo que por ejemplo ha expuesto Juan Carlos (Urenda). Y respeto mucho la exposición de Juan Carlos, porque sé que tiene toda la solidez de su formación y de su buena intención.

Sin embargo, me permito disentir, y lo hago con orgullo, precisamente por el aprecio que me merece Juan Carlos.

Para analizar las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa hay que partir del contexto. No hay texto sin contexto.

El año 1994, este país solo tenía 24 municipios, la inversión municipal solamente representaba el 3% del total de la inversión pública. Con la Ley de Participación Popular llegó a tener más de 300 municipios y la inversión municipal pasó del 3 a casi el 40% del total de la inversión pública. Ese es un cambio radical.

Del 75% que manejaba el nivel central en materia de inversión pública ahora maneja el 25%, el 35% se maneja en el nivel intermedio, es decir, en las prefecturas, y casi el 40% en los niveles municipales. Ese es el contexto que genera la Ley de Participación Popular.

Surge como respuesta, entre otras cosas, y eso hay que decirlo, a una propuesta completamente mezquina que se hizo a nivel regional, una propuesta que buscaba simplemente descentralizar en el nivel intermedio, que nunca pensó que Santa Cruz tenía 50 municipios, mucho menos que el país podría tener más de 300.

La Ley de Participación Popular fue muchísimo más consecuente, fue muchísimo más allá que las propuestas regionales que habían en materia de descentralización, que se quedaban simplemente en la Plaza 24 de Septiembre, que no pensaban en

distribuir recursos a los 50 municipios del departamento, mucho menos a los 314 que hay en el país.

Sobre la base de ese contexto se puede entender cuál era la intención de la Ley de Descentralización Administrativa. Porque yo entiendo por gobernabilidad, de acuerdo a las consideraciones doctrinales, algo muy distinto a lo que convencionalmente se entiende aquí por gobernabilidad. Convencionalmente, por gobernabilidad, se entiende aquí los pactos entre los partidos políticos para tener una mayoría parlamentaria que les permita administrar con comodidad el poder.

Ese es el concepto vulgar, pedestre, elemental de gobernabilidad, que hemos heredado de nuestra Cultura Política, o por lo menos de estos 20 años de Restauración democrática. Por gobernabilidad lo que se entiende es mucho más; es generar espacios para articular los tres elementos clásicos de la teoría del Estado: población, territorio y poder.

En la medida en que exista una ecuación que permita una relación afortunada entre la población, el territorio y el poder estaremos hablando de un ejercicio de gobernabilidad democrática. Lo otro es simplemente ese concepto pedestre, que supone que la gobernabilidad se reduce a los pactos de coyuntura entre los partidos políticos. Ahora bien, este concepto de gobernabilidad, que busca esa relación de convergencia entre los tres elementos clásicos de la Teoría del Estado, requiere esencialmente tres elementos para materializarse: legalidad, legitimidad y articulación.

La legalidad es la generación de espacios institucionales para que los individuos puedan ejercer los derechos

políticos y civiles y eso solamente se consigue descentralizando el Estado. En este país se puede decir que no había legalidad - en la perspectiva que estoy analizando - antes de la Ley de la Participación Popular, en gran parte del territorio del país, porque no existían los espacios institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y deberes; no había posibilidad en San Antonio de Lomerío, en Concepción, en San Javier, de poder desarrollar una relación sólida con un gobierno municipal que no tenía recursos ni siquiera para administrar necesidades básicas. En el país sólo había 24 municipios y sólo 13 recibían recursos relativamente significativos.

Entonces, la legalidad se concibe como un elemento fundamental de la gobernabilidad democrática, descentralizando en el nivel local, que es el espacio de relación más próximo respecto del ciudadano.

El otro requisito es la legitimidad, que supone la generación de espacios consensuales, en los cuales el ciudadano pueda expresar su aceptación y adhesión respecto del accionar gubernamental. Eso significa reconocer organizaciones y establecer nexos entre el Estado descentralizado que ha tenido la capacidad de establecer un interlocutor local y la sociedad civil legalmente reconocida, para que efectivamente se pueda desarrollar un nivel de organización y control social respecto de ese Estado descentralizado.

Entonces conseguimos la convergencia de dos elementos: legalidad y legitimidad, como piezas fundamentales, inexcusables, para favorecer un modelo de gobernabilidad democrática.

Un tercer elemento, que en gran medida surge, no solamente como una especulación teórica, sino como el reconocimiento empírico de las experiencias en materia de descentralización, es la necesidad de favorecer mecanismos de articulación. A que me refiero con esto: a que existan espacios institucionales que favorezcan la convergencia de los diferentes niveles de gobierno.

En Bolivia, por ejemplo, hemos pasado del Dios absoluto a la Torre de Babel; del Dios absoluto del gobierno nacional, que era el único idioma válido en el país hasta antes de la Ley de Participación Popular, a 314 idiomas municipales: por eso, cada municipio tiene una vocación feudal en su gestión política y administrativa. Considera que está completamente al margen de cualquier referencia intermedia, o de cualquier referencia nacional, y de ahí surge la preocupación por generar escenarios de articulación, que permitan favorecer mecanismos de convergencia política y económica entre los diferentes niveles de gobierno.

A esto responde el diseño de la Ley de Descentralización Administrativa. Parte del contexto de que la Ley de Participación Popular multiplicó el escenario de operadores públicos que administran recursos, que administran competencias, y que la única manera unívoca, homogénea, en la gestión integral del territorio, de promover un ejercicio de gobernabilidad democrática, es generando un nivel intermedio que permita favorecer esa convergencia de actores y de recursos.

Por eso, lo que se busca en el nivel intermedio, de acuerdo a la doctrina, es favorecer inversión concurrente y gestión compartida.

Ayer me visitaban en el Concejo Municipal los Consejeros Departamentales y yo les preguntaba cuál era el porcentaje de inversión concurrente que habían destinado para los 50 municipios que tiene el departamento. Seis millones de bolivianos... eso no representa ni el 1% del presupuesto departamental, lo que demuestra que, entre otras cosas, la Torre de Babel sigue existiendo y va a seguir existiendo, porque el nivel intermedio no entiende que su rol de generar inversión concurrente, de promover articulación política y articulación económica, es fundamental para facilitar un ejercicio de gobernabilidad democrática.

Pero ese no es un problema de diseño institucional, es un problema de estructura política; porque yo en algo estoy de acuerdo con Sergio (Antelo): aquí hay que declararse perseguido, pero en una dimensión mucho más amplia; aquí no es perseguido el cambia ni es perseguido el colla, aquí es perseguido el ciudadano, y yo les voy a explicar por qué.

La Constitución Política del Estado dice claramente que la ciudadanía, que es una referencia universal, que no se fija si sos cambia o sos colla, consiste, entre otras cosas, en el derecho a ejercer un cargo público sin otro requisito que la idoneidad.

Aquí los ciudadanos estamos perseguidos por los partidos políticos, y deberíamos preocuparnos de eso antes de preocuparnos por los cambas o por los collas. Si usted es ciudadano, para ejercer un cargo público, necesita ser militante de un partido político, y si consiguió por azares del destino ejercer ese cargo público sin ser militante, prepárese para ser perseguido

sistemáticamente por los partidos políticos - como ocurre en mi caso\*.

Y resulta que antes de ser cambia o ser colla, en términos políticos somos ciudadanos; por eso las referencias universales son más importantes que las referencias nacionales; por eso son universales, y por eso la virtud y el defecto no son categorías regionales, son referencias éticas, no son referencias nacionales.

Entonces el debate tendría que plantearse de forma más generosa; esa es la diferencia que yo tengo con la forma de plantear el debate por “Nación Camba”.

“Nación Camba” me plantea el debate de las Autonomías como si efectivamente nosotros fuéramos un espejo de virtud, como si se tratara implícitamente de un maniqueísmo en el cual allá están los malos y aquí están los buenos. Pero, además, el concepto de “Camba” - y eso lo leí en un artículo de Fernando Prado que me pareció muy acertado -, en gran medida se define por oposición a los collas. Yo no veo que nos molestemos por Burger King, ni que nos molestemos por el rock, pero generalmente la afirmación de los cambas se construye por oposición a los collas. Eso es lo que nos incomoda, y con todas las imprecisiones sociológicas que supone definir el término “Camba”.

Porque en un debate que tuvimos con Sergio en la televisión, había un cambia ahí, que no era Antelo y no era Barbery, era Bailaba, porque antes habían cambas como por ejemplo Pocuiví,

\* El autor en el momento de la conferencia era concejal municipal de Santa Cruz de la Sierra, sin militancia político-partidaria

Bailaba o... Cantaba..., pero no Antelo ni Barbery, ni Urenda, ni Durán, ni Anaya, ni españoles ni italianos, porque en la época de la Colonia, bien decía Sergio que nos perseguían; Aguilera era el que perseguía, mi tío Aguilera, el tío tuyo... A quién perseguíamos: a Bailaba...

Y nos decía bien ese dirigente que no sentía ninguna afinidad con “Nación Camba”, porque sus dirigentes ni conocen San Antonio de Lomerío, de donde es él, donde se habla ¿Béciro? y el 100% de la población tiene origen étnico amerindio. “*Nosotros no nos sentimos cambas*”, decía, “*en la medida en que ese movimiento sea reivindicado por ustedes que no tienen ninguna afinidad con nosotros*”; entonces se hace muy difícil, muy impreciso, el término “Camba”, y más aún definir una propuesta nacionalista sobre bases tan endebles; pero, sobre todo, aunque fuera preciso, no se puede mezclar la Autonomía, que es una referencia universal, con el nacionalismo, porque son dos cosas diferentes.

Que efectivamente aparecen vinculados muchas veces, es cierto, pero de eso precisamente se trata, del esfuerzo que tenemos que hacer para discernir que la Autonomía, en el contexto de la evolución del desarrollo Moderno, parte de premisas universales.

Uno de los grandes teóricos de la Autonomía, una de las principales referencias, Alexis de Tocqueville, decía: “*Es en el municipio donde reside el espíritu de los pueblos libres*”. Se refería a los pueblos en su conjunto, no se refería a una nación en particular. Los nacionalismos, generalmente, parten de una base legítima, indiscutible, la necesidad de reivindicar una identidad, pero si hacemos un repaso histórico de sus consecuencias,

generalmente, se degeneran en el camino, terminan con una propuesta completamente intolerante; ahí recuerdo esa frase: *“Las ideas nacen dulces y envejecen feroces”*; el nacionalismo es un ejemplo de una idea que nace dulce y envejece feroz. - *“Cuando alguien invoca al hombre con H mayúscula -“Camba”, “Colla” - , hay que ponerse a temblar; quiere decir que los hombres con minúscula vamos a ser confinados a los campos de concentración”*, decía Sábato.

La referencia en este debate tendría que ser universal; es la única forma de ser coherente con esa solidaridad compartida en este momento por la agresión de los Estados Unidos a Irak; yo creo que ninguno de ustedes, cuando siente una indignación, lo hace por defender a la cultura árabe; lo hace por defender a los seres humanos, por defender los derechos de la persona, y cuando yo les decía que el principal problema aquí no es de diseño institucional sino de cultura, me refiero a la cultura de comparsa. ¿Qué es la cultura de comparsa?... No es precisamente esa versión literal de saltar en el carnaval, no, la cultura de comparsa es esa predisposición a buscar siempre agremiarnos, corporativizarnos, desplazando completamente al individuo. Aquí, antes de preguntar qué se llama usted, le preguntan de qué comparsa es, de qué equipo es, cuantos años tiene, donde vive y probablemente alguien se acuerde de preguntarle después qué se llama. Todas las referencias son gregarias, aquí lo que se privilegia es la indistinción, por eso, entre otras cosas, el fenómeno de los partidos a los que hacia referencia; en los partidos lo que se privilegia es la indistinción; si usted es capaz de levantar la cabeza y decir no estoy de acuerdo con el pacto entre la UCS y el MNR para administrar el municipio, no puede ser, usted entonces no es parte de la cultura de comparsa, ¿Qué hace acá?...

Aquí hay dos comparsas con las cuales se puede hacer carrera: los partidos políticos y las logias. Las logias en el sector privado y los partidos políticos en el sector público; y son dos referencias que precisamente atentan contra la naturaleza universal del ejercicio de los derechos y deberes en el marco de la democracia.

Entonces tendríamos que ser más generosos en la forma de plantear el debate. Sergio se siente perseguido porque es “Camba”, bueno, pues vamos a asumir que se puede precisar inequívocamente lo que es ser “Camba”, vamos a hacer caso omiso de las imposibilidades sociológicas de definir lo que es eso, ya está... Pues por encima de los “cambas perseguidos”, estamos los ciudadanos perseguidos; usted no figura en el mapa de la desgracia sino pertenece a una comparsa. Usted tiene que pertenecer a la comparsa o de los hombres o de las mujeres, de los orientistas o de los blooministas, sino no figura en el mapa de la desgracia; no se atreva a reivindicar su condición singular que es intransferible - *“solo uno sabe el dolor y la alegría de ser uno mismo, solo uno vive con absoluta intensidad su nulidad y su merito”*, decía Ciorán... Bueno, esas referencias universales, están completamente ajenas a nuestro debate... Generalmente, nuestro debate, se plantea en términos corporativos, es decir, en el marco de nuestra cultura de comparsa, si usted no tiene comparsa, mas allá de la de carnaval, no figura en el mapa de la desgracia, así de simple...

Entonces hay que reivindicar las Autonomías, pero hay que descontaminarlas del contenido nacionalista, hay que hacerlo desde la perspectiva del Ser Humano, del individuo, hay que recordar que efectivamente por encima de cualquier categoría abstracta, como es la Nación, el Estado, lo que efectivamente existe

es el individuo. Por eso distinguimos en el ámbito del Derecho a las personas naturales de las personas ficticias, ¿Y quienes son las personas ficticias? Las creadas por la ley, las que no tienen una constitución natural; ficticio es el Estado boliviano, ficticio es Santa Cruz, ficticio es Latinoamérica, pero nosotros siempre estamos preocupados por lo ficticio, nunca estamos preocupados por el individuo real y concreto, nunca recordamos que *“tu masa de oprimidos es una simple abstracción, solo existe el individuo si es que existe alguien”*, como también decía Borges...

Por eso yo creo que hay que poner en escorzo, es decir, en perspectiva, el tema de las Autonomías. La Autonomía debe ser reivindicada como una categoría universal, que efectivamente rescata una aspiración legítima en todo ser humano, no importa su origen, no importa el azar necesario y fortuito de haber nacido en alguna parte, toda persona tiene derecho a reivindicar la Autonomía porque esencialmente busca dos cosas: mayor grado de representación política por parte de las autoridades, lo que significa legitimidad, y mayores niveles de eficiencia en la gestión del aparato estatal. Esas son aspiraciones que no conciernen al camba, al colla, al chino o al gringo, conciernen a todos, no se pueden patentar, no tienen derecho de autor, forman parte de las aspiraciones legítimas de todo Ser Humano.

Muchas gracias

**Anexo**  
**Carta de Renuncia al Ministerio de Participación**  
**Popular**

La Paz, 26 de enero de 2005

Señor

Carlos D. Mesa Gisbert

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

Presente

Señor presidente:

“Todo era verdadero, solo eran falsas las circunstancias”, dice con perplejidad un personaje de Borges. Y aunque somos parte de una cultura que rinde culto a las circunstancias, quiero empezar destacando las cosas verdaderas que hemos hecho juntos desde el Ministerio de Participación Popular, en estos 15 meses de gobierno - me comprometo a recordar sólo las cosas “grandes”, para no desmerecer la vocación absoluta de las coyunturas.

Comienzo destacando el “Diálogo Nacional”, en el que han participado alrededor de 60.000 ciudadanos en todo el país, a través de 53 prediálogos, 300 mesas municipales, 9 mesas departamentales y una mesa nacional, generando condiciones para promover un gran consenso nacional en torno al desarrollo económico de Bolivia. De proporciones políticas y sociales no menos significativas, es oportuno destacar el diseño e implementación del “Plan de Transición Municipal Transparente”, que ha permitido actualizar la información financiera y administrativa de todos los municipios del país, regularizar las cuentas municipales en más de 100 municipios que tenían dificultades, capacitar a 2300 candidatos a munícipes y desarrollar 150 foros - debate en los municipios más pobres de Bolivia, además de prestar asistencia técnica para la conformación de 13 Gobiernos Municipales nuevos.

En ese contexto, hemos trabajado también para cambiar la imagen de los Fondos de Desarrollo, logrando que los resultados obtenidos en este corto tiempo permitan una confianza renovada por parte de la cooperación internacional. Así, en el marco de una administración ágil y transparente, impartida desde el Directorio Único de Fondos (DUF), se ha logrado que el Fondo Productivo y Social (FPS) haya tenido en la gestión 2004 un nivel de inversión social ejecutada que es el más alto de su historia, que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) haya cerrado su gestión sin déficit y que el PROPAIS tenga más de 700 proyectos en ejecución en todo Bolivia.

En relación al Proceso de Descentralización y Autonomías, este gobierno ha sido el que más ha avanzado desde la promulgación de la Ley de Participación Popular. Así, cuando apenas habían transcurrido 4 meses de gestión, se promulgaron dos decretos supremos para apoyar la gestión de las prefecturas, con un alcance que permitió fortalecer el funcionamiento de los Consejos Departamentales y que inclusive suponía la descentralización departamental de los servicios de Salud y Educación, situación que terminó siendo malograda por las movilizaciones que durante un mes fueron organizadas por dirigentes sindicales. En lo que concierne a la generación de condiciones institucionales para impulsar la conformación de Gobiernos Departamentales Autónomos, este ha sido el primer gobierno que ha definido una posición en favor de este proceso - su Excelencia ha sido el único presidente que ha defendido la legitimidad del planteamiento - y que además ha llevado adelante un proyecto para impulsar una Reforma Constitucional en esta dirección, a través de la realización de talleres en los nueve departamentos de Bolivia, para trabajar en la concertación de una propuesta concreta.

Sería justo referirme a otras cosas no menos importantes, Señor Presidente - Vgr. la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, cuyo primer proyecto trabajamos con la FAM, o los más de treinta conflictos municipales que ayudamos a resolver -, pero también sería incumplir mi compromiso inicial de no devaluar las circunstancias...

Y las circunstancias, Señor Presidente, me obligan a dejar el ministerio que me ha confiado, con la misma claridad con la que se empeñan en condenarlo a Usted a dar muestras extraordinarias de prudencia. Creo que hay un tiempo y un lugar para todo, y siento que ahora debo volver a casa...

Presento mi renuncia al Ministerio sin Cartera encargado de Participación Popular.

Que la sensatez nos ilumine a todos en este momento tan difícil.

Roberto Barbery Anaya



Roberto Barbery Anaya, está vinculado al Proceso de descentralización en Bolivia desde el inicio. Fue parte del equipo técnico que tuvo a su cargo el diseño de la Ley de Participación Popular, entre 1993 y 1994. Subsecretario de la Secretaría Nacional de Participación Popular, entre 1994 y 1997. Parte del equipo técnico que trabajó en el diseño de la Ley de Descentralización Administrativa, en 1995. Concejal Municipal de Santa Cruz de la Sierra, entre febrero de 2000 y octubre de 2003, cargo en el que conformó y dirigió la Comisión de Ética que por primera vez llevó adelante procesos institucionales para esclarecer irregularidades en la gestión municipal. Fue Ministro de Participación Popular entre octubre de 2003 y enero de 2005. En su gestión de 15 meses al frente del Ministerio *se hizo la primera Consulta gubernamental para impulsar Autonomías Departamentales, el Decreto Supremo de Fortalecimiento a los Consejos Departamentales, el Decreto Supremo para Fortalecer la descentralización en los departamentos, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (con la FAM), el Plan de Transición Municipal Transparente y la Reestructuración de los Fondos de Desarrollo.* Renunció al cargo aduciendo que “...*todo era verdadero, sólo eran falsas las circunstancias...*”

Ha trabajado también como asesor en políticas relacionadas con los procesos de descentralización y municipalismo en Colombia, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana, a través de consultorías realizadas con organismos internacionales como OEA, BID, BM, PNUD y CAF.

Docente universitario en las asignaturas de “Ciencia Política”, “Economía Política” y “Filosofía del Derecho”, es también Docente de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de las Américas, en Quito, Ecuador. Ha publicado ensayos sobre descentralización y municipalismo en libros, revistas y suplementos especializados. Tiene publicado un libro de Filosofía y es columnista permanente de los diarios “EL DEBER” y “LA PRENSA”.

Es parte del equipo de profesionales que en 1997 creó el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD), para apoyar desde la sociedad civil el Proceso de descentralización en Bolivia.

UNOY - BOLIVIA lo distinguió con el “PREMIO JOVEN” en 1995 y 1999 por sus aportes profesionales y políticos.

*...Platón sostiene que hay hombres encadenados por el cuello y por las piernas, con la cabeza engrillada, de espaldas a la superficie, que solo alcanzan a ver las sombras que se proyectan en el fondo de una caverna...*

*...que entra un hombre libre, y les dice que han construido sus relaciones de Poder sobre la base de la mentira, que la verdad está en la superficie de la caverna...*

Aquí, hasta 1994, sólo había la sombra de 24 municipios.  
Aquí, el año 2005, hay 327 municipios....