



CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE RESPECTO A LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

* Roberto Barbery Anaya
** Rubens Barbery Knautd

Alcance universal del debate

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

“Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, es improbable que nos pregunten nuestro lugar de procedencia o la raza a la que pertenecemos, porque buenos y malos hay en todas partes. La virtud y el defecto no son categorías regionales, son categorías morales”

Con el mismo espíritu, cabe distinguir que términos como “Autonomía”, “Descentralización”, “Desconcentración” o “Federalismo”, tienen una vocación universal, porque buscan generar mejores niveles de aceptación, eficiencia y proximidad en la administración de los intereses colectivos,

aspiraciones que están más allá de cualquier bando regional o providencialismo racial. En ese contexto, es necesario “ciudadanizar” el debate – aunque el intento pueda sonar para algunos “occidentalizado” –, asumiendo que se debe partir de alguna referencia, y reconociendo que precisamente en esta se basa nuestra organización política. Se trata de devolverle su naturaleza universal al tema, partiendo filosóficamente del ciudadano, más allá de cualquier particularismo regional o racial. Por otra parte, de esta forma cumplimos con la filosofía y la letra de la Constitución Política del Estado, aspecto que no tendría que ser despreciable en el caso de que se comparta la necesidad de

forjar una cultura institucional.

Contexto

Hay que evitar la tentación de descontextualizar el tema. Práctica frecuente, ya sea por desconocimiento o por mezquin-

dad deliberada. El debate sobre la descentralización en el nivel intermedio de gobierno no puede partir escindido del proceso que ha generado la Ley de Participación Popular desde 1994. En un escenario que ha multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, pasando de 24 a 315 municipios, con autoridades municipales, dirigentes vecinales y organizaciones de base, que ahora interactúan en la administración del 40% de la inversión pública – antes la inversión municipal representaba sólo el 3% de la inversión pública –, el rol del nivel intermedio de gobierno puede ser fundamental como articulador de políticas e inversiones que tengan mayor impacto y que puedan impulsar una visión integral de desarrollo en la perspectiva de darle coherencia a la gestión del aparato estatal en su conjunto. Al final de cuentas, al ciudadano le interesa que la institucionalidad pública responda con eficiencia a sus demandas, más allá de que la autoridad se llame Presidente, Prefecto o Alcalde.

En ese marco, hay que reconocer una realidad: hemos pasado del idioma único del Gobierno Central a la Torre de Babel de los 315 municipios. Y aunque se trata de una situación previsible dentro de la primera etapa del Proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular – un fenómeno relacionado con la cultura de feudo que existe en el país –, en una segunda etapa, le corresponde al nivel intermedio de gobierno atenuar esta tendencia centrífuga de la gestión pública, promoviendo acciones concurrentes con los municipios, sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía municipal.

Gobernabilidad Democrática

Ya es tiempo de redimir a la “Gobernabilidad” de la versión pedestre y cínica de hacer política “tradicional”, que la reducen a los pactos sucesivos que se dan entre interesados 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 contexto, la Legalidad y la Legitimidad se replantean como conceptos funcionales a la Gobernabilidad Democrática. Así, la Legalidad, supone la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos y deberes por parte del ciudadano en todo el territorio del país. Es decir, los tres elementos, Población, Territorio y Poder, en una relación vinculante. Por ello, la descentralización del poder, orientada a que la institucionalidad alcance a toda la población y 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 torneos electorales. Así, se entiende por Legitimi-

dad, la generación de espacios consensuales en los que se exprese la aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Para ello, se hace necesario promover escenarios de participación social que permitan a los actores sociales interactuar con las autoridades en la definición y gestión de las políticas públicas en todo el territorio del país.

La Legalidad y la Legitimidad, en los términos que aquí se han redefinido, han sido potenciadas significativamente con la Ley de Participación Popular, a través del diseño e implementación de mecanismos de descentralización municipal, de participación de la sociedad civil y de ejercicio de ciudadanía.

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

El voto no es todo

Nuestro complejo de culpa histórica con la democracia nos lleva frecuentemente a reducir sus conceptos a una grosera caricatura. Eso pasa con la Libertad de Expresión, las Elecciones Internas de los Partidos Políticos y las Autonomías como conceptos generales que llevados a la práctica quedan lejos de ser una panacea que solucione to-

dos nuestros problemas. Existen demasiados ejemplos en el mundo que ilustran que el voto no es una condición suficiente para mejorar la calidad de vida del ciudadano y que la aplicación de instrumentos eleccionarios no garantiza la eficiencia en la gestión pública. 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 las autoridades elegidas por voto popular y directo. El sistema democrático se basa en el voto, pero es mucho más que eso. Requiere una aplicación eficiente de las políticas y recursos de manera que respondan a las expectativas ciudadanas, lo cual no pasa necesariamente por la elección indiscriminada de las autoridades principales de los diferentes niveles territoriales de la gestión pública. Para entenderlo, hay que estar dispuesto a derrumbar mitos, ciertamente. Pero es un ejercicio muy necesario, cuando reconocemos que es un simplismo – muy popular, obviamente – el que relaciona inconscientemente la eficiencia con el voto.

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

¿Y el nivel nacional?

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

La elección de las autoridades departamentales y la conformación de gobiernos departamentales autónomos deben ir más allá del instrumento por el cual se accede a cargos públicos y debe comenzar a debatirse la funcionalidad de los diferentes niveles de gobierno.

Cultura Política

Para que el debate sobre la descentralización no sea distractivo hay que relacionarlo con la reforma de la cultura política, evitando que se reduzca simplemente a un círculo

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

“Mientras se mantenga la lógica transaccional, prebendal y clientelista, ninguna reforma en el ámbito de la gestión gubernamental mejorará sustancialmente las cosas”

Desconcentración Departamental

La propuesta de autonomía debe ir acompañada de la redefinición clara del rol de los Gobiernos Departamentales y su accionar más allá de las capitales de departamento. Se debe acercar la capital a las provincias y evitar pasar de una centralización desde la Ciudad de La Paz a una centralización del poder político, administrativo y económico en las capitales departamentales.

La desconcentración de servicios y competencias hacia las subprefecturas, su vinculación con los municipios y mancomunidades municipales, la inversión concurrente como instrumento de orientación hacia una visión integral del desarrollo, el funcionamiento de los Consejos Provinciales de Participación Popular como herramienta de planificación y espacio de consenso y debate, son algunos de los temas que debemos comenzar a ponernos de acuerdo.

Los Servicios Departamentales

En la actualidad la estructura de las Prefecturas no responde a una lógica descentralizada de los servicios que son vitales para el desarrollo del país. La Educación y la Salud responden a un diseño centralizado en los Ministerios respectivos de cada área y de los sindicatos centralizados en la ciudad de La Paz, limitando el rol real de la Prefectura y sus instancias correspondientes (SEDES y SEDUCA) a simple pagadores de haberes, con muy poca injerencia en la definición de las políticas sociales.

Por otra parte los municipios se limitan a la construcción, administración, provisión y mantenimiento de la infraestructura y los materiales necesarios para el cumplimiento de los servicios. Esta duplicidad hace que la política de recursos humanos esté centralizada, mientras que el aprovisionamiento depende del nivel municipal, con dificultades obvias en la implementación del servicio.

En la gestión del presente gobierno se intentó dar un paso para la descentralización de los servicios de salud y educación a través de la promulgación de un Decreto Su-

premo que transfería competencias y recursos hacia el nivel departamental. La práctica centralista de los sindicatos – tanto del Oriente como del Occidente del país – obligó, luego de aproximadamente un mes y medio de paros y bloqueos – principalmente en las ciudades de Santa Cruz y La Paz – a la abrogación del Decreto. Por el contrario, fueron muy pocas las voces que se manifestaron a favor del Decreto Descentralizador. ¿Qué tan en serio estamos dispuestos a pasar de la teoría a la práctica? ¿Qué tanto conocemos el funcionamiento real del sistema? ¿Quieren de verdad los sindicatos una descentralización real?

La Seguridad Ciudadana

Al igual que muchas de las estructuras históricas del aparato estatal, el funcionamiento de las instancias llevadas a ejercer el uso de la fuerza y la definición de políticas nacionales y departamentales de seguridad ciudadana aún responden a una lógica centralizada. Si bien se han conformado los Consejos Departamentales de Seguridad Ciudadana en los nueve departamentos como espacios deliberativos y de coordinación institucional, es necesario avanzar en la desconcentración de funciones y recursos de la policía nacional.

Si bien se ha avanzado bastante en comprender que la seguridad es un esfuerzo compartido, la dispersión geográfica de las fuerzas policiales y la concentración de recursos humanos y económicos en la ciudad de La Paz dificulta demasiado el funcionamiento efectivo en el resto de los departamentos. La conformación de Gobiernos Autónomos y la reformulación de

la constitución política del Estado podría permitir redefinir los roles de instancias policiales de carácter nacional, departamental y municipal.

Algo similar sucede con el régimen penitenciario, migraciones, y demás instancias indispensables para la seguridad del estado, que si bien requieren de una unidad de mando y deberían seguir siendo competencias del nivel nacional, su funcionamiento no tiene porque ser centralizado. La desconcentración de recursos para su funcionamiento, estableciendo mecanismos automáticos y objetivos de distribución puede mejorar la eficiencia en los servicios. ¿Tendremos fuerzas policiales que respondan a cada nivel de gobierno con competencias claras? ¿Podrá la Comisión de Reforma a la Policía lograr una propuesta técnica y políticamente viable, consensuada y a tiempo?

El Impacto Político

Se debe comprender que el contar con regímenes autonómicos no solo significa cambios en aspectos administrativos y técnicos, sino también el contar con un – o varios – proyecto político. El cambio cualitativo dependerá de la visión de futuro del país que se construya desde cada departamento. La importancia de la planificación y el contar con un plan o propuesta que apueste al mediano y largo plazo es de vital importancia.

¿Tendremos cambios sustanciales en la conducta política al elegir autoridades departamentales? ¿La actitud política de las nuevas autoridades departamentales, más allá del partido o agrupación que represente, será de coordinación y complementarie-

dad con los otros niveles del estado? ¿Responderá a los intereses departamentales, pero con una visión nacional?

Debemos trabajar hacia el cambio de la cultura política, de actores, instituciones, y ciudadanía. Los cambios de normas y la multiplicación de elecciones debe necesariamente acompañarse de transformaciones en la forma y el propósito de hacer y evaluar la política.

Cambio de Estructuras

Se debe partir por comprender el fuerte impacto que el paso hacia gobiernos departamentales tendrá en especial en la economía nacional. El análisis debe partir por consideraciones de carácter redistributivo, fiscal, productivo, competitivo, administrativo, política internacional, social, y de articulación entre niveles. La complejidad del tema plantea algunas interrogantes que por supuesto pueden y deben ser ampliadas en el debate nacional.

En el ámbito fiscal y redistributivo:

- ¿Que porcentaje de los ingresos nacionales serán administrados a nivel nacional, departamental o municipal?
- ¿Que criterios de distribución se utilizarán?
- ¿Cual será el impacto de las diferentes alternativas de distribución en la economía y en las políticas sociales?
- ¿Como se realizará el ajuste de los indicadores de distribución?
- ¿Cuales serán los mecanismos de control para la distribución de recursos?
- ¿Que capacidad de endeudamiento tienen las actuales Prefecturas? ¿Son su-

- jetas de crédito?
- ¿Que tipo de impuestos, que porcentaje y cómo será la recaudación en los niveles departamentales autónomos?
 - ¿Que mecanismos de compensación hacia los departamentos más deprimidos se establecerán?
 - ¿Qué nivel de endeudamiento será permitido para las administraciones departamentales? ¿Bajo que criterios?
 - ¿Cómo y que instancias asumirán las deudas con los fondos nacionales y el Tesoro General de la Nación?
 - Departamentalización del presupuesto: ¿cual es la base impositiva que será establecida en el marco de impuestos departamentales? ¿Que actividades y/o productos serán gravados?

En el ámbito productivo y competitivo:

- ¿Que rol jugarán los diferentes niveles de gobierno en las actividades productivas?
- ¿Cuales son los productos que generan mayor fuente de riquezas?
- ¿Cuál será el rol y las competencias de los Gobiernos Departamentales Autónomos en la economía nacional, departamental y municipal?

En el ámbito administrativo:

- ¿Como se readecuarán los sistemas de planificación?
- ¿Habrá una metodología de planificación unificada para todo el país?
- ¿Cuales serán las instancias y mecanismos de formulación, elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos departamentales?

- ¿Que relación tendrán con el nivel nacional y los niveles provinciales y municipales?
- ¿Que tipo de restricciones tendrán los departamentos en cuanto a gasto corriente Vs. Inversión?
- ¿Se establecerán nuevos mecanismos de control interno?
- ¿Como se fiscalizarán los recursos? ¿Y el control social?
- ¿Tendrán los Gobiernos Departamentales una estructura organizacional flexible?

En el ámbito político:

- ¿Cómo serán elegidos los Prefectos?
- ¿Qué facultades tendrá el Consejo Departamental y cómo serán elegidos los Consejeros? ¿O serán Concejeros?
- ¿Cual será la relación de los Gobiernos Departamentales Autónomos con las Mancomunidades Municipales?
- ¿Podrán los Departamentos tener una política internacional propia?
- ¿Como se distribuirá el pago de la deuda externa?
- ¿Cuál será el impacto en las organizaciones sociales, sindicales y gremiales?

Desarrollo económico local:

- ¿Se cuenta con una estrategia departamental vinculada al desarrollo económico local?
- ¿Que política de aprovechamiento de las capacidades locales existen? ¿Serán fortalecidas con los gobiernos departamentales autónomos?
- ¿Mejorará la calidad y el rendimiento

de la inversión concurrente?

- ¿Se orientará la inversión hacia temas productivos?
- ¿Mejorará la competitividad local?

Asamblea Constituyente

Existen muchas acciones y políticas públicas que pueden realizarse sin la necesidad de modificación de la Constitución Política y que la dinámica del cuoteo y la lógica de pequeños feudos dentro de la función pública no permitía. Años de esta práctica llevaron a la ineficiencia absurda de los niveles departamentales y que las Prefecturas no sean consideradas como actores válidos en el proceso de desarrollo. En la práctica las Prefecturas terminaron siendo, en el mejor de los casos, ignoradas incluso por parte del Gobierno Nacional y los niveles municipales.

Así como existen políticas que con voluntad no requieren del cambio de la Constitución, o de Leyes nacionales – por ejemplo la desconcentración de funciones hacia las provincias ya iniciada– el paso hacia la conformación de gobiernos departamentales autónomos requiere de cambios constitucionales que solo se pueden realizar en el marco de la Asamblea Constituyente, si se quiere respetar la Constitución Política del Estado.

A los cambios constitucionales se debe añadir una normativa legal y reglamentaria que viabilice de forma distinta el accionar de las Prefecturas. No existirá un cambio sustancial, ni mejora en la eficiencia solamente eligiendo por voto popular y directo al Prefecto. Se deben cambiar las atribuciones y competencias, y asignar recursos pa-

ra que pueda existir un cambio cualitativo. En caso contrario, solamente estaremos generando expectativas que al no poder ser cumplidas en el marco de las leyes vigentes, sean el cultivo de enfrentamientos y mayor inestabilidad política.

Ruta Crítica hacia las Autonomías Departamentales

1. Consenso en base a la multiplicación de espacios y actores. El sistema democrático se basa en la capacidad de generar acuerdos y pactos entre actores que respete a las minorías, pero acate la decisión de las mayorías. La formulación de una propuesta con visión nacional que se adapte a las particularidades regionales requiere de la multiplicación del debate autonómico a nivel nacional.
2. Referéndum. La Ley promulgada por el Congreso Nacional que norma la forma en que puede realizarse un referéndum establece que el Poder Ejecutivo solo puede convocar como máximo a un referéndum durante su gestión. Un segundo referéndum solo puede ser convocado por el Congreso Nacional o por la recolección de suficientes firmas ciudadanas que soliciten su realización. En la actualidad se espera la promulgación de la Ley por parte del Congreso Nacional que convoque al Referéndum Nacional de consulta autonómica.
3. Elección de Constituyentes: La Asamblea Constituyente, cuyo mandato es el de reformular la Constitución Política del Estado, está compuesta por ciudadanos electos (llamados Constituyentes). La forma y fecha exacta de elección está aún por definirse.

4. Asamblea Constituyente. Debe quedar claro que para poder contar con Gobiernos Departamentales Autónomos (con Prefectos elegidos y competencias establecidas) es necesario reformar la Constitución Política del Estado. En la actualidad, y en respeto a la legalidad del Estado Boliviano, la forma más rápida para reformar la constitución es a través de la Asamblea Constituyente. La solidez y legitimidad de la nueva constitución dependerá de los acuerdos y el consenso mínimo que se genere a nivel nacional frente al proceso constituyente.
5. Implementación de la propuesta aprobada por constituyentes. Son aquellos ciudadanos elegidos como constituyentes los que deberán definir y aprobar las modificaciones que permitan contar con Gobiernos Autonómicos. Luego será el Congreso Nacional (el que promulgue las Leyes) y el Poder Ejecutivo (a través de Decretos Supremos) los que reglamenten adecuadamente las competencias y atribuciones de los Gobiernos Departamentales.

* Abogado, Director del CEPAD.

** Economista, Director del CEPAD.



www.cepap.org

Editor: Rubens Barbery Knaudt
E-mail: rbarberyk@cotas.com.bo

Las opiniones son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente a las de la institución.