



Consideraciones Previas en Cuanto al Debate sobre Autonomías Departamentales en Bolivia

* Roberto Barbery Anaya



Este artículo forma parte del Libro “Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia”.

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. 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.

“La virtud y el defecto no son categorías regionales, son categorías morales. Buenos y malos hay en todas partes. Tampoco son referencias nacionales; son referencias universales”

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.

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.

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...

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.

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 - sobre todo 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.

“¿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? ”

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.

(Continuará en el Boletín Metáfora No. 43)

* Abogado, Director del CEPAD.