

Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia

Sumario

Introducción. Una aproximación conceptual. Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. Conclusiones. Bibliografía

Resumen

La mayor parte de los países latinoamericanos ha optado por la descentralización como una alternativa para mejorar los niveles de eficacia, eficiencia y legitimidad en la administración pública. Estos cambios han determinado modificaciones en la estructura del Estado, marcado cambios fundamentales en el funcionamiento del aparato gubernamental y las formas de interacción entre sus diferentes instancias. En Bolivia, el proceso de descentralización, indisolublemente asociado a la municipalización, enfrenta la necesidad de importantes ajustes, principalmente en lo relacionado con los niveles intermedios de gobierno que, como articuladores de las políticas públicas locales y nacionales, han demostrado notables debilidades.

Palabras clave: *Reformas al Estado, descentralización y relaciones intergubernamentales.*

Abstract

Most Latin American countries have chosen decentralization as an alternative to improve the effectiveness, efficiency, and legitimacy of public administration. These changes have determined certain modifications in the structure of the State, resulting in fundamental changes in the functions of government apparatus and the forms of interaction between the different governmental departments. In Bolivia, the decentralization process, which is closely linked to municipalization, is faced with the need for significant adjustments, particularly in relation to intermediate levels of government, which have shown noticeable weaknesses as establishers of local and national public policy.

Artículo: *Recibido, septiembre de 2002; aprobado, octubre de 2002.*

Iván Carlos Arandía Ledesma: *Licenciado en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Abogado. Especialista en Gobernabilidad Municipal y en Dirección Educativa. Candidato a Magister en Ciencia Política por la Universidad Internacional de Andalucía (España). Investigador adscrito al Instituto de Sociología Boliviana (ISBO), dependiente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca (Bolivia). Investigador del Programa de Investigación Estratégica para Bolivia (PIEB).*

Correo electrónico: *ivan_arandia_ledezma@hotmail.com*



Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia

Iván Carlos Arandia Ledesma

Introducción

Son muchos los elementos que concurren en la estructuración y funcionamiento de la administración pública y estos pueden ser tanto externos como internos. Entre los primeros destacan básicamente el sector privado y las relaciones interestatales o internacionales, y entre los segundos, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno/administración (relaciones intergubernamentales). El presente trabajo pretende introducir elementos básicos para el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG), que a su vez son influidas por patrones de comportamiento social y político que determinan la estructura formal y el funcionamiento del aparato gubernativo.

En primer término se analizan los conceptos y definiciones relacionados con los procesos de reestructuración y descentralización estatales, siempre vinculados al tema de relaciones intergubernamentales y sus canales o vías de interacción. En el segundo punto se aborda el análisis de caso, es decir, partiendo del análisis de los conceptos generales se hace una descripción del proceso de descentralización en Bolivia, sus antecedentes, logros y desafíos y se tocan las nuevas formas de RIG emergentes de las reformas del aparato gubernamental, identificando los diferentes niveles de administración estatal en los que se deciden y ejecutan políticas públicas y los canales y vehículos que permiten su movilidad.

Con base en el análisis de los datos obtenidos se arriba a conclusiones que no pueden ser consideradas definitivas, pero que establecen pautas para que, a partir de un enfoque sistémico, se dé inicio a un proceso de discusión y análisis de las reformas estatales en Bolivia, básicamente relacionadas con la descentralización, considerando aspectos políticos y técnico/administrativos.

La metodología de trabajo a ser utilizada es de tipo deductivo histórico que, partiendo de antecedentes, conocimientos y conceptos generales, permite aprehender los elementos suficientes para el análisis de caso. La información utilizada es de manera básica de fuente secundaria, lo que ha permitido una aproximación teórica a la temática en cuestión, con las obvias limitaciones emergentes.

Finalmente, es necesario puntualizar que los resultados del presente trabajo son meramente descriptivos, las conclusiones a las que se arriba son, como ya se ha mencionado, muy generales y deben ser consideradas como punto de partida para profundizar en el análisis, pero, a través de las mismas, se pretende también visualizar el problema y contribuir al debate de las reformas estatales y las relaciones intergubernamentales desde un enfoque básicamente político, sin dejar de considerar aspectos de otras disciplinas.

1. Una aproximación conceptual

La temática de estudio es compleja y comprende el análisis de variados elementos conceptuales, cuya definición adolece, en la mayor parte de los casos, de imprecisiones y ambigüedades que obligan a una mayor profundidad en su estudio. En esta perspectiva, la definición de los lineamientos conceptuales básicos deberá contribuir a una adecuada descripción de la descentralización político-administrativa en Bolivia, entendida como un proceso de reestructuración del aparato estatal que configura nuevas formas y canales de relacionamiento entre los diferentes actores y niveles de la administración gubernamental.

1.1. Gobierno

Son múltiples las conceptualizaciones desarrolladas en la perspectiva de explicar los alcances del término “gobierno”. Sobre la base de lo expresado por Montabés¹ se identifican tres posturas:

En primer término se entiende al gobierno como el elemento de dirección y liderazgo de la comunidad estatal sin el cual ésta no puede subsistir, asumiéndolo entonces como el conjunto de normas e instituciones que determinan y regulan la forma de funcionamiento del Estado.²

Posada afirma que el gobierno es cosa distinta del Estado, enfatizando en la noción de orden

que debe ser función de un aparato de dirección que es parte del Estado pero no la totalidad de él. En esta perspectiva, es posible conceptualizar gobierno como el conjunto de las instituciones u órganos de los que el Estado se vale para lograr sus fines, lo que nos remonta a la clásica teoría de la división de poderes.

Finalmente, en su sentido más restringido, el término gobierno identificaría específicamente al órgano ejecutivo, es decir a la cúpula política y operativa del Estado. Este concepto resulta ser el más adecuado para el análisis del tema objeto del presente estudio; sin embargo, los dos primeros serán también considerados en la medida de las necesidades emergentes.

Tratándose de Estados unitarios descentralizados, organizados bajo el principio de gobierno multinivel, puede no resultar adecuado hablar de “comunidad o comunidades estatales” estructuradas bajo la forma de un gobierno de tipo federativo. En la misma perspectiva no debería excluirse, pero sí relativizarse la posibilidad de hablar de una pluralidad de instancias subnacionales de gobierno con características formales según la clásica teoría de la división y equilibrio de poderes, empero sí es posible y recomendable optar por la vía de considerar instancias de decisión política, ejecutiva y gerencial en los diferentes niveles como niveles de gobierno con atribuciones inherentes al poder ejecutivo, considerándolos además como actores del sistema político.

Previamente, se hace imprescindible diferenciar los conceptos de gobierno y administración, partiendo de la definición de las funciones esenciales que a cada uno de ellos le corresponde desempeñar en los procesos de gobierno.

La función de gobierno *strictu sensu*, está relacionada con el establecimiento de “directrices u orientaciones de la política general del Estado, en el marco de las normas del sistema”.³ Este concepto alude sólo a la función del Estado Central, lo cual resulta restrictivo

¹ Montabés, Juan, en Alcántara & Martínez: Pág. 169

² Para Fiske, citado por Osorio, el gobierno es la “dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo”.

³ Montabés, Juan, en Alcántara & Martínez: Pág. 166



pues descarta la posibilidad de su aplicación a niveles de gobierno sub-nacionales, que según el avance de las políticas de descentralización, se responsabilizan precisamente de la determinación de políticas públicas en sus jurisdicciones territoriales, obvio que en el marco de los lineamientos generales de planificación nacional.

Por su parte, la función administrativa del Estado es la desarrollada por el conjunto de recursos materiales y humanos (administración) con los que cuenta el gobierno para aplicar o ejecutar las decisiones del legislativo y las propias directrices de gobierno.⁴

“En definitiva, se está afirmando que, al ser un elemento del Estado, la administración pública o administraciones públicas constituyen una concreción del mismo, ya que de por sí el Estado carece de realidad en la vida práctica a no ser como una idea superior y abstracta”.⁵

En este sentido, las diferencias existentes entre la cúpula decisional (gobierno) y la administración propiamente dicha son evidentes. El primero está constituido por las instancias de decisión política y gerencial, mientras que la segunda está constituida por los recursos materiales y el personal encargado de materializar y/o aplicar las determinaciones emanadas del nivel político, es decir, se trata de la burocracia entendida en su amplia acepción, como “...el tipo de poder peculiar que se fundamenta en que el sujeto que lo ejerce (los burócratas) está encuadrado en la organización estatal y dispone formalmente de parte del poder de la misma, de acuerdo con los principios de legalidad y legitimidad”.⁶

A partir de esta explicación se pretende analizar las relaciones y formas de interacción que surgen entre los distintos niveles de gobierno como instancias de decisión política existentes en el interior de la estructura estatal (relaciones intergubernamentales) y no así las existentes entre los niveles o agencias de ejecución *strictu sensu* (relaciones inter-administrativas).

1.2. Descentralización y desconcentración

En términos generales, se han elaborado muchas definiciones en relación con lo que se debe entender por descentralización. La más amplia haría referencia a la transferencia de competencias, poder de decisión y recursos económicos de los niveles centrales hacia los periféricos, siempre dentro de la estructura de gobierno.

Para la *operacionalización* de esta noción genérica es necesario tomar en cuenta aspectos políticos, administrativos, económicos y jurídicos. En este sentido, Boisier sostiene que la “descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto y normas propias de funcionamiento”.⁷

Dentro de una estructura estatal, todos y cada uno de los órganos, niveles de gobierno y administración pública dependen en alguna medida del Estado, entendido en sentido amplio como la comunidad jurídica y políticamente organizada. Hecha esta consideración, debe asumirse que la aludida falta de dependencia de los órganos descentralizados está relacionada en realidad con la ausencia de elementos de subordinación de estos hacia los órganos centrales de gobierno, sin que ello signifique que se encuentren fuera de la estructura del Estado unitario.

Boisier destaca tres modalidades en las que el Estado central tiende a delegar poder y recursos hacia órganos periféricos: a) La *descentralización funcional*, referida a competencias específicas o sectoriales; b) La *descentralización territorial*, traspaso de competencias y poder decisonal a entes con jurisdicción territorial definidos y, finalmente, c) La *descentralización política*, que se establece cuando el aparato de gobierno descentralizado se genera mediante procesos electorales.

4 Ídem.

5 Baena del Alcázar, Mariano. 2000: Pág. 22

6 Íbidem. Pág. 238

7 Boisier, Sergio en Dieter Nohlen. 1991: 31

Por su parte, Von Haldenwang distingue tres formas de descentralización: “la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semi-estatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y la descentralización económica, que equivaldría a privatización”.⁸

Si bien ambas definiciones presentan notables similitudes, adoptamos la segunda, aclarando que cuando se habla de delegación hacia agencias semi-estatales se hace referencia no a las sociedades de economía mixta como mal podría interpretarse, sino a las instancias desconcentradas, es decir, a las instancias que careciendo de personalidad jurídica propia asumen, por delegación, responsabilidades de ejecución y decisión meramente operativas, manteniéndose el poder de decisión política en los niveles centrales.

La noción de transferencia se distingue del concepto de delegación por su carácter de permanencia e integralidad, es decir, se transfiere una actividad o función de manera definitiva con todas y cada una de las acciones inherentes a su cumplimiento, incluyendo los recursos y la capacidad de decisión política necesarios para su ejecución. Por otra parte, la delegación hace referencia sólo a una suerte de traspaso temporal, sin garantía de permanencia y cuya duración está librada a la voluntad del órgano central, manteniendo éste el control sobre la asignación de recursos.

Dermizaki sostiene que en los procesos de desconcentración “...el órgano central atribuye competencias y facultades de decisión limitadas a órganos ubicados en otros distritos territoriales (desconcentrados, es decir ubicados fuera del centro), cuyos titulares son nombrados por y dependen directamente de aquel...”.⁹ Se concluye entonces que la desconcentración o descentralización administrativa responde a una lógica de simple delegación, mientras que

la descentralización territorial y/o política se identifica con una transferencia real, integral y permanente de competencias, recursos y poder de decisión.

1.3. Relaciones intergubernamentales (RIG)

“El problema de las relaciones intergubernamentales (RIG) se encuentra presente en cualquier sistema de organización del Estado. De hecho, el gobierno en la interacción entre sus distintas unidades y por los intercambios entre actores participantes crea un cúmulo de nexos difíciles de entender si no se cuenta con algunas líneas de análisis. Esta compleja red de vínculos formales e informales incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios”.¹⁰

Todo proceso de descentralización política y administrativa conlleva la inevitable complejidad de la administración estatal que, a partir de un estado general de tensión entre centro y periferia, se materializa en problemas administrativos concretos como: a) Las características y el tamaño de las entidades locales (municipales) e intermedias (provincias, departamentos o prefecturas); b) La distribución de poder y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; c) Las relaciones entre el gobierno central, los entes intermedios de administración y los municipios, y d) La sobreposición de funciones y competencias entre autoridades administrativas en una misma circunscripción territorial.

Todos estos aspectos inciden en la estructura y funcionamiento del aparato estatal en sus distintas manifestaciones, tanto en lo interno como en lo externo. En este contexto, uno de los aspectos de mayor relevancia está relacionado con las distintas formas y canales de interacción existentes entre los distintos centros decisorios de la administración, es decir, las relaciones intergubernamentales (RIG), entendidas como el conjunto de nexos e

8 Finot, Iván. 1998: Pág. 25

9 Dermizaki, Pablo. 1997: Pág. 83

10 Cabrero & García. 2001: Pág. 1



intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas. Las RIG operan en el ámbito gubernamental interno y en tal virtud no deben ser confundidas, como muchas veces sucede, con las relaciones exteriores o internacionales, es decir, las que se producen entre diferentes Estados en el marco de la comunidad internacional.

Por otra parte, la identificación de elementos que discriminan las relaciones intergubernamentales de las relaciones interadministrativas, no significa que ambas modalidades de interrelación resulten contradictorias; muy por el contrario, éstas encontrarán mayor complementariedad en la medida del desarrollo de las instituciones estatales. La esfera política gubernamental determina las acciones de la administración y viceversa; ésta de alguna manera influye en los niveles decisorios de orden político.

Las RIG se presentan en distintas dimensiones, adquiriendo diferentes matices de acuerdo con el contexto en que se desarrollan; es así como “cuando se habla de aquellas, es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de gobierno de uno o distintos niveles, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación real, como por ejemplo la representación política regional en el interior de los poderes del Estado central”.¹¹

Las relaciones intergubernamentales entre instancias de gobierno de un mismo nivel. También llamadas *horizontales*, pues se presentan entre instancias que por sus similares características, competencias y jurisdicción se ubican en un mismo nivel de gobierno (por ejemplo, poderes de gobierno locales o regionales entre sí).

A este nivel pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación (mancomunidades municipales y provinciales, por ejemplo), relaciones de conflicto (límitrofes, de competencia, económicos, etc.) y, lo que es peor, la ausencia de relaciones que puede dar lugar,

en caso extremo, al conflicto absoluto que se materializa en la incomunicación y consiguiente imposibilidad de lograr acuerdos y consensos.

Las relaciones intergubernamentales entre instancias de gobierno de distintos niveles. Las que se presentan en línea *vertical*, es decir las que se dan entre distintos niveles de la administración. Pueden presentarse entre el gobierno central, los gobiernos intermedios (provincias/departamentos/regiones) y los gobiernos locales (municipalidades).

La noción de verticalidad antes aludida opera simplemente en sentido territorial, determinada por la magnitud de la jurisdicción territorial en la que cada instancia de gobierno ejerce sus funciones y competencias, sin hacer referencia a algún tipo de jerarquía o subordinación entre ellas.

Las relaciones intergubernamentales de tipo vertical se exteriorizan, en la generalidad de los casos, de dos maneras: a) De abajo a arriba, cuando por ejemplo se discute la representación política de los gobiernos sub-nacionales de jurisdicción menor ante los de jurisdicción mayor o se negocian asuntos presupuestarios. En esta perspectiva, los gobiernos municipales buscarán algún tipo de representación política ante los gobiernos intermedios y estos ante el gobierno central, negociando al mismo tiempo mejores condiciones presupuestarias; b) De arriba a abajo, cuando la iniciativa nace de los órganos de jurisdicción mayor hacia los de jurisdicción menor y que por lo general están relacionadas con el control, sea político o de gestión.

La representación territorial ante el legislativo nacional se determina de acuerdo con el sistema de organización política. En los sistemas bicamerales la representación territorial debería corresponder directamente en el Senado y en los sistemas de cámara única, a los diputados territoriales, denominados en algunos casos uninominales y en otros provinciales.

En Bolivia, la representación territorial ante el legislativo se materializa a través de la elección

¹¹ Cabrero & García. 2001: Pág. 2.

de los senadores (representantes departamentales) y los diputados uninominales (representantes de circunscripciones territoriales). Es un caso especial, por cuanto combina un sistema bicameral con representación senatorial de orden territorial y representación de diputados uninominales también de tipo territorial.

1.4. Canales de relación intergubernamental

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno requieren canales o vías formales e informales de interacción, tanto en lo horizontal como en lo vertical. Los canales *formales* de interacción se “establecen mediante diversos tipos de mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean éstas conjuntas o no”¹² que se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado.

Las relaciones intergubernamentales formalizadas se manifiestan a través de procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes entre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales. Básicamente, se trata de describir cómo los mecanismos de adopción de decisiones de tipo institucional, con o sin una participación compartida entre gobiernos de distintos niveles territoriales (comisiones, consejos, reglas de decisión, cámaras legislativas, etc.) configuran relaciones intergubernamentales.

Los canales *no formales* se materializan en la “coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que

dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas”.¹³

En el primer caso se entiende que los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales y territoriales, cuya dinámica requiere, para tal efecto, una cierta capacidad negociadora para coordinar al conjunto de órganos que forman parte de una administración descentralizada.

Por el contrario, la existencia de partidos políticos fuertemente centralizados se constituye en un aspecto que puede dificultar las relaciones intergubernamentales en un escenario descentralizado, pues su forma de funcionamiento y estructuración responde a realidades de administración del tipo central/verticalista, delineando un modelo de interacción y coordinación multinivel ineficiente. Finalmente, se pueden presentar escenarios en los que “las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados entre diferentes esferas de gobierno, determinan la convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados”.¹⁴ En este escenario, las relaciones intergubernamentales pueden verse afectadas positiva o negativamente por el nivel de consenso existente en las agrupaciones políticas presentes en los diferentes ámbitos territoriales.

En definitiva, las características y peculiaridades en la estructura y forma de funcionamiento de los partidos políticos repercuten en el desenvolvimiento de las agencias de gobierno que se encuentran bajo su dominio, toda vez que estos se constituyen en la principal fuente de cuadros para la burocracia pública y son el principal vehículo para el logro de los acuerdos necesarios en la definición de políticas y ejecución de acciones de gobierno.

Las relaciones entre partidos, niveles de gobierno y administración no pueden dejar de considerarse en el análisis de las estructuras estatales y en las relaciones existentes entre distintos niveles de gobierno.

12 Jordana, Jacint. 2001: Pág. 36

13 Ídem.

14 Cabrero & García. Pág. 8



Por otra parte, el poder que detentan las élites regionales y locales en el ámbito político nacional, sea de manera directa o a través de la intermediación de los partidos políticos, se constituye en un factor relevante, pues si este es excesivo y sobredimensiona los intereses de los regionales o locales sin una visión articuladora, pierde su carácter de facilitador de procesos de interacción, llegando incluso a producir la exacerbación de actitudes de tipo localista o regionalista, en detrimento de una visión compartida de desarrollo nacional.

En el segundo caso se pone énfasis en la importancia del papel que juega la tecnocracia en el juego de relaciones emergentes de las acciones de gobierno, es decir, que “la presencia de redes o comunidades profesionales especializadas sectorialmente alrededor de las grandes políticas públicas (técnicos, empleados públicos, etc.) es un fenómeno muy común y puede ser efectivo para asegurar la coordinación informal en los procesos de toma de decisiones entre distintos niveles gubernamentales, o bien horizontalmente, entre unidades territoriales del mismo nivel”.¹⁵

La complejidad de las estructuras y relaciones emergentes del estudio de la tecno-burocracia estatal es evidente; sin embargo, se puede afirmar que en una gran parte de los países latinoamericanos, al no existir una carrera administrativa sólida, ésta se encuentra subordinada a los partidos políticos por lo general bajo dinámicas de tipo clientelar, consiguientemente las redes de funcionarios carecen de los suficientes niveles de autonomía que les permitan influir en las relaciones interinstitucionales.

2. Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia

2.1. Las reformas al Estado en Bolivia

Históricamente, como consecuencia del proceso hiperinflacionario que desestabilizó la economía nacional, Bolivia ingresa, a partir de 1985, en

un escenario de profundas transformaciones producto de la aplicación de la primera generación de reformas estatales materializadas en el Plan de Ajuste Estructural.

En esta perspectiva, Grebe afirma que “...a consecuencia de la superación del ciclo autoritario entre mediados de los años sesenta y comienzos de los años ochenta, la reforma del Estado ha llegado a constituirse en uno de los temas más debatidos, como parte de un conjunto de respuestas políticas y administrativas diseñadas para enfrentar la necesidad de acomodarse a las grandes tendencias que se han puesto de boga en el mundo: a) La primacía de la economía de mercado; b) El nuevo rol de la inversión privada en el desarrollo; c) La búsqueda de acomodo frente a la globalización; d) La necesidad de promover el desarrollo productivo y empresarial; e) La descentralización y f) El redimensionamiento del gasto público”.¹⁶

La implementación de las reformas de primera generación logró restablecer el equilibrio macroeconómico, pero no permitieron la recuperación del aparato productivo nacional, aumentando los niveles de desempleo y subempleo, y ahondando las brechas sociales a raíz de las desigualdades en la redistribución del ingreso. Esta situación generó la necesidad de la aplicación de un segundo paquete de reformas orientadas a la redefinición de la estructura y funcionamiento del sector público y a contrarrestar los efectos negativos de la nueva política económica en amplios sectores de la población.

El proceso de descentralización boliviano: antecedentes y descripción del mismo

El proceso de descentralización en Bolivia se constituye, sin lugar a dudas, en una de las más importantes reformas estatales aplicadas “desde la Toledana del siglo XVI y la Borbónica-intendencial de finales del siglo XVIII, la tercera ola de afección territorial real que vivimos en 600 años”.¹⁷

¹⁵ Ídem. Pág.38

¹⁶ Grebe, López Horst. La Crisis del Patrón de Desarrollo y la Reforma del Estado. En: Las Reformas Estructurales en Bolivia. Fundación Milenio. La Paz 1998: Pág. 25-26.

¹⁷ Barrios, Franz. “Confusiones sobre lo federal y unitario.: ¿hay una tercera vía? En: Semanario Pulso. La Paz, de 21 a 27 de diciembre de 2001. Pág. 6

La necesidad de adecuarse a la realidad de una sociedad compleja, materializada *ad intra* en su amplia heterogeneidad y *ad extra* en la difícil vinculación con agentes externos a raíz de las desventajas comparativas que dificultan una adecuada inserción del país en el mercado regional y mundial.

La descentralización encuentra su antecedente más reciente en la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular (1994) y de la Ley de Descentralización Administrativa (1995). El proceso forma parte del conjunto de reformas estructurales de segunda generación que marca el inicio del proceso de reconfiguración y redimensionamiento del escenario estatal, tomando en cuenta criterios territoriales en la redistribución del poder y los recursos fiscales a favor de áreas antes abandonadas.

El modelo boliviano de descentralización se ha materializado a través de la municipalización y el establecimiento de canales efectivos de participación social en el nivel local, como una medida radical pero adecuada “al contexto político del país, dando respuesta a una prolongada demanda social, con relación a la descentralización y la disminución de las competencias del gobierno central”.¹⁸ En esta perspectiva, la mayor parte de los autores nacionales reivindican las virtudes del modelo *municipalista* como el más adecuado para disminuir la separación entre el Estado y la Sociedad Civil y lograr mayor equidad en la redistribución de los recursos fiscales.¹⁹

Existen, sin embargo, posiciones críticas que consideran al proceso como una *sobremunicipalización* del territorio y la administración, es decir que este fenómeno estaría produciendo una suerte de fragmentación general del Estado, entorpeciendo la identificación de una visión compartida de desarrollo nacional, compatible con un contexto económico sumamente competitivo que se rige por parámetros de calidad, volumen y precio.

Barrios afirma que “el modelo boliviano de descentralización está agotado. Es paradójico, teniendo en cuenta su corta data y los logros que trajo para el país. Pero resulta que varias de sus premisas obstaculizan un proceso sostenible de gestión territorial estatal: asfixia el nivel departamental hasta convertirlo en ventanilla del ejecutivo nacional; absolutiza las bondades del nivel municipal al exponerlo como el ámbito “genuino” para descentralizar; refuerza dispositivos “populares participativos” en vez de optimizar la relación entre elector y elegido del Estado local; carece de sistemas fiscales que ecualicen desequilibrios interterritoriales sobre la base de un monitoreo -por territorio- de la brecha entre capacidad y requerimiento fiscal atendiendo el esfuerzo fiscal y las estructuras de necesidades poblacionales”.²⁰

El debate actual parece inclinarse precisamente hacia el análisis de ambas posiciones, pues es obvio que ha llegado el momento de definir, sobre bases conceptuales adecuadas, sobre las alternativas futuras en el tratamiento de un tema que aún es considerado como un proceso inacabado.²¹

Se puede afirmar que el proceso de descentralización en Bolivia ha estado bajo la influencia, en mayor o menor grado, de dos corrientes principales:

La corriente municipalista constituye la de mayor peso en el país. Parte de la afirmación de que la municipalidad es la entidad estatal más cercana al ciudadano, considerándosele por consiguiente como la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales, eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, al extremo de asociarlo al de municipalización.

La crítica a esta corriente se manifiesta en una excesiva bipolaridad que provoca una situación antitética entre lo nacional y lo local, considerando los siguientes puntos: 1) El

18 Urioste, Miguel. 2001: Pág. 1

19 Por ejemplo, Javier Medina manifiesta: “La municipalización del país es el nuevo orden que está surgiendo desde nuestras propias raíces. Colectivamente y en paz estamos rediseñando nuestro territorio; la arbitrariedad de nuestras secciones de provincia, la estamos corrigiendo a través de la lógica de la red... El *municipalismo* es la forma más inteligente, generosa y pacífica de conjurar, de un modo concreto y a la mano, la violencia que trae aparejada la declinación y parálisis del Estado-nación bolivariano”.

20 Barrios. Op cit.: Pág. 6

21 En esta perspectiva, la mayor parte de los partidos políticos han introducido en sus programas de gobierno el tema de la profundización de la descentralización como uno de los ejes principales de su oferta electoral, aunque de manera muy general.



debilitamiento de lo nacional; 2) La pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región; 3) Desestructuración del conjunto de la organización y niveles del Estado; 4) El fraccionamiento del territorio sobre la base cantonal.

“Sin embargo, la descentralización es mucho más compleja que la municipalización, para lo cual es imprescindible que se *desmunicipalice* el debate de las propuestas de descentralización, lo cual no significa restarle autonomía ni poder a los municipios. Se trata de una estructuración del Estado en su conjunto, en la cual los municipios tengan una función específica pero complementaria a la que cumplen otros aparatos estatales”.²²

La corriente a la que podríamos denominar regionalista, que parte del supuesto de que en Bolivia existen tres regiones perfectamente compatibles con una distribución geográfica, económica, etnocultural e inclusive geológica de los nueve departamentos en los que se divide el país²³, considerando que la mayor parte de estos se encuentran en la periferia de una centralidad que les impide desarrollarse y que muy por el contrario, les succiona recursos. La descentralización permitiría corregir estas anomalías, siempre y cuando las regiones recauden y administren de manera directa los recursos que cada una de ellas genera localmente, estableciéndose al mismo tiempo mecanismos de compensación para superar las desigualdades emergentes.

“Tres expresiones de heterogeneidad de la realidad boliviana habrían conformado el suelo natural del cual surgieron los movimientos regionales. La primera, de tipo estructural, se configura con formas avanzadas de capitalismo en la minería, por ejemplo, al lado de modos precapitalistas de producción en otros ámbitos. La segunda, de carácter étnico-cultural, rasgo muy marcado en Bolivia, con su población indígena mayoritaria, por un lado, y un sector blanco casi europeo por el otro. La tercera, de naturaleza ecológica, que se expresa en la

conformación de tres macro-regiones bien diferenciadas: altiplano, valles y llanos, cada una con diversos climas, problemas y posibilidades”.²⁴

Frente a estas dos corrientes, surge la necesidad de hablar de una tercera, más de tipo estructural, en la que se deba considerar la urgencia de entender la descentralización desde una visión sistémica, considerando la complejidad de la estructura y funcionamiento del Estado en sus relaciones internas y externas, cuya función estaría asociada a la flexibilidad y la plurinstitucionalidad, respondiendo de esta manera a la heterogeneidad de la realidad social del país con base sólida en la ciudadanía. Esta perspectiva, indica Carrión, implica una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad y la búsqueda de integración de la diversidad en la unidad.

El contenido de esta propuesta de Carrión se sintetiza en: 1) La reestructuración del Estado combinando el régimen de autonomía y el de dependencia con los niveles territoriales (en el caso boliviano: nacional, departamental y municipal); 2) La creación de tres fondos, uno para el régimen autónomico (municipal), otro para el desconcentrado (prefecturas) y el tercero para gastos del Gobierno Central; 3) El establecimiento de competencias claramente diferenciadas entre privativas y compartidas; 4) La incorporación de nuevas modalidades de participación ciudadana, como por ejemplo la consulta local, revocatoria del mandato, control social y rendición de cuentas, voto programático, iniciativa popular, etc.

Existe una clara relación entre esta propuesta y las consideraciones que realiza Jacint Jordana al abordar el tema del pluralismo institucional que se presenta cuando “...en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector

22 Carrión, Fernando en “Descentralización Andina”. Pablo Franky (compilador). 2000: Pág. 64

23 Bolivia tiene nueve departamentos y tres regiones naturales: a) Región Andina: departamentos de La Paz, Oruro y Potosí; b) Región de los Valles: Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y c) Región de los Llanos: Santa Cruz, Beni y Pando.

24 Boye, Otto en Dieter Nohlen. 1991: Pág. 218

privado. Las relaciones de pluralismo institucional tienden a reproducir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas”.²⁵

Finot sostiene que en la medida que el proceso ha venido evolucionando, los países federales han preferido enfrentarlo a partir de los niveles intermedios (estados o provincias), por su parte, mientras que los unitarios han priorizado la descentralización hacia los niveles municipales, antes que fortalecer prematuramente poderes regionales que pudieran rivalizar con el poder central. En general, entre avances y retrocesos la tendencia histórica converge hacia la descentralización en los dos niveles subnacionales (intermedio y local).²⁶

En definitiva, a través de la descentralización del aparato gubernamental en Bolivia se intenta:

- Mejorar las relaciones Estado-sociedad civil para una gestión pública más democrática;
- Lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia a través de la modernización del aparato estatal;
- Fortalecer las capacidades locales y
- Mayor equidad en la asignación de los recursos.

Finalmente, el marco jurídico en el que se desarrolla el proceso de descentralización en Bolivia se cimienta en cuatro leyes fundamentales: Ley de Participación Popular (LPP), que transfiere recursos y competencias al plano municipal y reconoce a las organizaciones territoriales de base según sus usos y costumbres. Ley de Descentralización Administrativa (LDA)²⁷, que delega competencias de índole técnico-administrativo no privativas del Estado Central, a las Prefecturas. Ley de Municipalidades (LM), que reordena y ratifica al municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas. Ley del Diálogo Nacional 2000 (LD), que consolida la importancia de los municipios transfiriendo recursos extraordinarios del alivio de la deuda

(HIPC) y los provenientes de la cooperación internacional a través de la Política Nacional de Compensación a los Gobiernos Municipales.²⁸

2.2.1. Uno de los puntos cruciales de la descentralización: la organización política

En esta perspectiva se señalan los cuatro puntos cruciales de la problemática por ser enfrentados en el futuro en el escabroso camino hacia la profundización de la descentralización en el país: organización política, representación, participación y sistema electoral. Entre estos, para efectos del presente trabajo, se pondrá especial énfasis en el primero, considerando los siguientes aspectos:

a) Falta de claridad en cuanto a las competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Prefectural Desconcentrado) y de representación (Régimen Municipal Autónomo). La existencia de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales, origina un conjunto de problemas que no han sido resueltos de manera satisfactoria hasta el momento.

Las prefecturas no tienen un rol claro en la definición de una visión conjunta de desarrollo regional y sus relaciones con los municipios presentan debilidades que se manifiestan, por ejemplo, en la falta de articulación entre los planes de desarrollo municipal y el plan de desarrollo departamental.

En la versión preliminar de febrero de 2001, el CEPAD afirma que existe “...demasiada ambivalencia en la comprensión del rol de la prefectura. No se distingue con claridad su función de articular desde el nivel intermedio de gobierno las políticas nacionales y las políticas municipales. En la sensibilidad general, es como si se tratara simplemente de una alcaldía más grande. En el accionar de las autoridades -a pesar de que conceptualmente

25 Jordana, Jacint. Op cit.: Pág. 32

26 Ídem.

27 Galindo señala que “...la descentralización administrativa tiene un alto componente de delegación de funciones y una o dos competencias efectivamente transferidas; esto es, con recursos y capacidad plena de decisión, por lo que se puede decir que se trata más de un proceso de desconcentración antes que de descentralización; desconcentración radical, pero desconcentración al fin.”

28 AMELLER. 2002: Pág. 111



hay mayor precisión- no existe una conducta institucional que impulse efectivamente la planificación y la inversión concurrente a través de los planes y presupuestos”.²⁹

En esta perspectiva, las subprefecturas, como entidades desconcentradas del poder prefectural, manifiestan debilidades análogas al no encontrar un rol claro en el nuevo esquema. Para algunos, estas instancias responden a una estructura estatal anacrónica y centralista que en el contexto actual ha perdido su razón de ser.

Por otra parte, se identifica una sobreposición de competencias entre instancias del régimen autonómico municipal y entes desconcentrados en una misma jurisdicción territorial. Urioste sostiene que existe una clara competencia no sólo por atribuciones sino por liderazgos políticos regionales y locales, entre alcaldes y prefectos. Es evidente que ahora los alcaldes -al conducir gobiernos autónomos- tienen más atribuciones que los prefectos aunque su ámbito territorial de acción sea mucho menor.³⁰

b) Debilidad en la estructuración de las instancias intermedias de gobierno.³¹ Tal vez una de las principales debilidades identificadas en la descentralización del Estado boliviano. Ameller sostiene que la descentralización busca la conformación de un Estado “...con tres niveles de administración, pero con sólo dos niveles de gobierno: uno central y otro municipal; a este último se le transfieren ciertas atribuciones de gasto y recaudación, asociadas principalmente al sector social (educación, salud, defensorías, deportes, cultura, caminos vecinales, microrriego y otros)”.³²

El mismo autor sostiene que las prefecturas, en su calidad de órganos desconcentrados del gobierno central, constituirían el nexo regional, cuya función principal estaría relacionada a la articulación de las políticas nacionales prioritarias entre los dos niveles de gobierno.

Las administraciones departamentales “... no son gobiernos departamentales como erróneamente se supone. Se encuentran a cargo de los Prefectos designados por el Presidente de la República y de los Consejos Departamentales como órganos colegiados de consulta, control y fiscalización, cuyos titulares son designados por los concejales municipales de las provincias de las que forman parte”.³³

En esta perspectiva, uno de los aspectos más criticados es el referido a la estructura de las administraciones departamentales que, según una gran parte de los actores, refleja una lógica centralista, simple agencia del gobierno central. Por una parte, se cuestiona la falta de legitimidad democrática en su forma de designación y, por otra, su escasa capacidad técnica para responder a las necesidades de una gestión pública descentralizada.

La conformación de los consejos departamentales se encuentra de por sí bastante alejada de la legitimidad emergente de procesos electivos populares y peor aún si se considera que actualmente estos entes colegiados se encuentran presididos por un Prefecto designado de manera directa por el Presidente de la República. En relación con este punto, Ameller propone:

- La composición del Consejo Departamental tendría que responder a una base territorial que le permita mayor interacción con su jurisdicción. La designación de los consejeros departamentales se puede analizar bajo los siguientes escenarios:

- i. Designación vía voto directo de la población de las circunscripciones uninominales.
- ii. Designación de los consejeros departamentales a través del voto directo de la población de la provincia.
- iii. Consejo conformado por los alcaldes del departamento.

29 Molina, Carlos Hugo y otros. CEPAD. 2001: Pág. 65

30 Urioste, Miguel. 2001: Pág. 24

31 Nótese que hablamos de instancias intermedias de gobierno por cuanto asumimos que éste está relacionado con la cúpula política y operativa del Estado (Montabés). Por otra parte, la Ley de Descentralización Administrativa que tiene como objeto las administraciones departamentales, no descentraliza, sino desconcentra, de ahí las críticas al respecto.

32 Ameller, Vladimir. 2002: Pág. 35-36

33 Honorable Senado Nacional. “Glosario de Términos Municipales”. 2000: Pág. 18

• Respecto a la designación del Prefecto, como la máxima autoridad ejecutiva departamental, hay que plantear la necesidad de hacer funcionar los pesos y contrapesos fundamentales para la responsabilidad y rendición de cuentas para la gestión pública departamental:

i. Elección del Prefecto a través de una terna de tres candidatos propuesta por los representantes de las circunscripciones uninominales del departamento presentados a consideración del Presidente de la República.

ii. Elección de una terna de los consejeros departamentales presentada por el mismo Consejo al Presidente de la República.³⁴

En los acápites i y ii del primer punto se hace referencia a un verdadero proceso de elección popular por voto directo y no designación de los representantes provinciales ante el Consejo Departamental, como se pretende expresar.

Al respecto, Carlos Hugo Molina indica que "...es conveniente observar que en la formulación de esta hipótesis predomina una actitud casi dogmática. Se parte de la noción de que el voto por sí mismo garantizará un mejor funcionamiento del nivel departamental de gobierno, sin evaluar que en vez de ello se podría agudizar la actual dispersión de las políticas gubernamentales, afectando irreversiblemente la coherencia institucional del Estado".³⁵ Es en

este sentido que Molina propone que el Consejo Departamental esté conformado por los alcaldes municipales, lo que contribuiría a una mayor legitimidad y concurrencia institucional.

Es necesario considerar, sin embargo, que la tendencia generalizada se inclina hacia el logro de una mayor legitimidad de los niveles intermedios, sea a través de mecanismos de elección popular u otros que garanticen una participación más directa de la ciudadanía en la constitución de los poderes gubernamentales en el nivel meso.

2.3. Las relaciones intergubernamentales (RIG) en Bolivia

A raíz de las reformas de segunda generación, iniciadas con la aplicación de las leyes de Participación Popular y Descentralización, la estructura del Estado ha sufrido modificaciones, considerando tres niveles de administración (dos de gobierno y uno de administración propiamente dicha) distribuidos en dos líneas, una desconcentrada y otra efectivamente descentralizada.

Régimen desconcentrado dependiente. Constituido sobre la base de elementos de desconcentración, toda vez que está compuesto por órganos que dependen jurídica, económica y políticamente del Gobierno Central y que se

CUADRO N° 1. Formas de estructuración y constitución de los niveles de gobierno en Bolivia

Niveles territoriales	Gobierno nacional	
	Gobiernos subnacionales	Forma de constitución
	Designación (delegación/desconcentración)	Elección popular (Representación/descentralización)
Departamento	Prefectura: •Consejo Departamental •Prefecto	No existe
Provincia	Subprefecto	No existe
Sección de provincia	Corregidor	Gobierno Municipal: •Alcalde •Concejales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de comentarios de Simón Pachano

34 Ameller. 2002: Pág. 136-137

35 Molina, Carlos Hugo y otros. CEPAD. 2001: Pág. 66



van asentando del centro hacia la periferia con la finalidad de acercar la prestación de servicios a los usuarios y de descongestionar el poder central. Como se muestra en el cuadro anterior, este régimen se encuentra territorialmente desconcentrado en tres órdenes:

En el orden departamental, se instituye una administración departamental, a cargo del Consejo Departamental y el Prefecto, este último designado desde el Gobierno Central y que en lo general es el representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada departamento. El Consejo Departamental es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización; está compuesto por el Prefecto, quien además lo preside y por consejeros representantes de las provinciales, uno por territorio y otro por población, si es el caso.³⁶

En el orden provincial, un Subprefecto nombrado por el Prefecto que se encarga de la dirección, organización y supervisión de las actividades político-administrativas en la provincia.³⁷ Sus competencias están relacionadas con el ejercicio de la representación de los Prefectos en la circunscripción provincial, bajo directa obediencia a éste y con informes continuos de las acciones y el ejercicio y cumplimiento de las demás atribuciones y deberes que le señalen la Constitución y las leyes. De alguna manera, el proceso de municipalización ha provocado una disminución sustancial de la Subprefectura en el contexto político provincial y municipal.

En el orden seccional y cantonal, está la figura del corregidor, como autoridad que tiene a su cargo la administración del cantón, de forma subordinado y concurrente al Subprefecto. Los corregidores son designados por los Prefectos del Departamento y se encuentran bajo la dependencia de los Subprefectos.³⁸

Régimen Descentralizado Autónomo.

Estructurado sobre elementos de descentralización política en tanto sus autoridades son elegidas por voto popular, y funcional en tanto gran parte de las competencias son transferidas sectorialmente hacia instancias subnacionales.

Este régimen no se estructura por niveles; a partir del inicio de la descentralización se manifiesta únicamente en el municipio, cuya administración se encuentra a cargo de un Gobierno Municipal, como la instancia de gobierno de carácter local que se halla compuesta por el concejo municipal y el alcalde, quienes con funciones separadas están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del municipio.

La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y desarrollo humano sostenible del municipio.³⁹

Formas de relación entre las diferentes instancias de gobierno y administración (RIG)

Sobre la base de la descripción conceptual realizada y los antecedentes del proceso de descentralización que reconfigura el escenario estatal en el país, es posible lograr una aproximación analítica general de las relaciones intergubernamentales existentes en su interior. Para este cometido, puede resultar útil encarar la tarea a través del análisis de los canales formales y no formales de relacionamiento intergubernamental:

1. Canales formales en las RIG

Siguiendo a Jordana, deben considerarse dos aspectos primordiales:

a) La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada. Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como:

36 Gobierno de Bolivia. Ley de Descentralización Administrativa. Art. 10

37 El artículo 7 de la LDA dispone: "Los subprefectos y corregidores son representantes del Prefecto y tendrán a su cargo la administración de las provincias y cantones."

38 Honorable Senado Nacional. "Glosario de Términos Municipales". 2000: Pág. 56

39 Gobierno de Bolivia. Ley de Municipalidades. Art. 5 num. I

¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? La existencia de normas específicas que regulan la institucionalidad de las diferentes instancias de gobierno (Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización y Ley de Municipalidades, principalmente) se ha logrado un marco normativo que establece un mínimo de claridad en lo referente a las competencias entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, a decir de algunos autores, esto no ha sido suficiente para superar efectivamente los conflictos emergentes de su interacción, además de incorporar aspectos que de una u otra manera reproducen el modelo centralizado de administración (negociación sectorial de competencias a ser descentralizadas, la mayor parte de los recursos fiscales manejados por el gobierno central y su régimen desconcentrado, etc.).⁴⁰

¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? En primer lugar, formalmente la normatividad debería constituirse en un marco mínimo que permita una adecuada o por lo menos no conflictiva interacción intergubernamental. En el plano institucional, se erige al Tribunal Constitucional como la instancia jurisdiccional encargada de solucionar, conforme a ley, los conflictos de competencia que pudieran presentarse entre los diferentes órganos y niveles de gobierno. Esta instancia sólo podrá funcionar en forma adecuada en la medida en que goce de una total y plena independencia, ajena por completo a la injerencia partidaria o de intereses de grupo, locales, regionales o nacionales, aspecto que constituye una problemática de difícil tratamiento en la región y que tiene que ver el descrédito de los poderes de administración de justicia.

¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? En principio, con la finalidad de elevar los niveles de eficacia y eficiencia en la administración de la cosa pública y mantener un grado aceptable de legitimidad en la representación de los intereses territoriales, son las propias instancias de gobierno las que

deberían impulsar la coordinación e interacción entre ellas mismas y con las redes institucionales no estatales, tanto en sentido vertical como horizontal. Puede resultar repetitivo, pero es justo recalcar que esto sólo se logrará en la medida que los gobiernos subnacionales (municipios y prefecturas) se fortalezcan, mejorando su capacidad de representación política, gestión y negociación.

Por otra parte, en el plano estrictamente formal se puede observar que:

En lo vertical, las relaciones Gobierno Central-gobiernos municipales podrían ser facilitadas por el Prefecto del Departamento a través de la Administración Departamental; sin embargo, es necesario considerar que, como bien se dejó establecido, el rol que se le asigna a este funcionario es el de representación del Gobierno Central ante los gobiernos subnacionales y su función está dirigida más hacia el ámbito del control a la gestión de estos, surgiendo controversias en cuanto a su actuación como facilitador de las RIG o representante/contralor del Gobierno Central.

La prefectura es una de las instituciones más devaluadas de la estructura del Estado: no está consiguiendo satisfacer las expectativas descentralizadoras de los departamentos ni las expectativas articuladoras del gobierno nacional. Inclusive, las propias autoridades sostienen que no tiene mayores facultades decisorias y que tampoco ha logrado coordinar sus políticas con los municipios. De un lado, se le atribuye un marcado centralismo y, de otro, se le reclama una insuficiente vinculación.⁴¹

Bajo un enfoque diverso, Ardaya sostiene que las relaciones entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales parten del presupuesto de que el primero se constituye en Rector del Proceso de Desarrollo Nacional a través del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). Esta labor de orientación se realiza, entre otras, a través del Sistema Nacional de Planificación, el Sistema Nacional de Inversión Pública y los Planes de Gobierno. Además, es

40 Solamente el 20% de los recursos de coparticipación tributaria son invertidos directamente por los municipios.

41 Molina, Carlos y otros. CEPAD. 2001: Pág. 65



la instancia rectora de la normativa e instrumentación de los sistemas establecidos en la Ley SAFCO (Sistemas de Administración y Control Gubernamentales).⁴²

El mismo autor señala que el Gobierno Municipal tiene en el Consejo Departamental un aliado estratégico porque los consejeros son designados por el Concejo, lo cual constituye el principal mecanismo para apalancar recursos departamentales hacia programas y proyectos de inversión municipales. Por su parte, el Ministerio de Gobierno debe también cumplir, por mandato legal, el rol de facilitador de las relaciones intergubernamentales; sin embargo, las críticas sostenidas con referencia al Prefecto pueden aplicarse también a esta instancia. Además, ambos órganos, en atención a su relación de dependencia casi absoluta de los poderes centrales, gozan de muy escasas facultades de actuación y poder de decisión. En definitiva son agentes que facilitan la reproducción de una estructura bastante centralizada de relaciones intergubernamentales.

En lo horizontal, surgen algunas interesantes observaciones:

En el orden existe una ausencia de instancias formales de facilitación de las relaciones entre Gobiernos Municipales; sin embargo, en la norma se prevé la creación de los Consejos Provinciales de Participación Popular que, en los hechos, nunca llegaron a funcionar.

En este ámbito se debe considerar también la importancia del movimiento asociacionista municipal en Bolivia, que sobre la base de lo establecido en la Constitución⁴³ se materializa en la formación de mancomunidades municipales y asociaciones departamentales de municipios, encontrando su referente nacional en la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), cuya importancia actual es innegable en el procesos de descentralización y reestructuración del Estado, que constituyen una instancia de coordinación de las instancias municipales en línea horizontal y con otras instancias de gobierno en línea vertical.

b) La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones. No se han podido recabar datos reales y puntuales que permitan una aproximación exacta a esta problemática; sin embargo, de lo descrito se desprenden algunas consideraciones muy generales, entre las que destacan:

- Las instituciones del Régimen Municipal Autónomo carecen de las atribuciones y facultades necesarias para consolidarse como gobiernos en sentido estricto, lo que disminuye su capacidad de decisión y acción.

- Estas instancias van perdiendo paulatinamente sus capacidades de representar y canalizar adecuadamente las demandas de las colectividades asentadas en el interior de sus jurisdicciones territoriales.

- Así mismo, las instancias subnacionales se ven imposibilitadas para procesar los conflictos sociales y políticos en sus jurisdicciones, producto precisamente de los dos puntos anteriores. Gran parte de estos conflictos se procesan directamente en los niveles centrales, lo que reproduce el modelo centralista e incentiva formas clientelares de relación centro-periferia.

- La excesiva politización de los ámbitos locales ha provocado que estos se conviertan en un espacio ideal para el inicio y consolidación de carreras políticas. “Antes de la Ley de Participación Popular uno de los espacios más apetecidos para iniciar una carrera política eran los comités cívicos departamentales, esgrimiendo el discurso de la descentralización. Ahora ese espacio ha sido ocupado por las alcaldías. Muchos alcaldes se postulan a diputados y senadores e incluso varios a la Presidencia de la República. El municipio es un lugar donde se pueden hacer “obras” que valen votos y, por tanto, desde una visión utilitaria y pragmática, hacer carrera política con más opciones de éxito; pero muchas veces esta visión de corto plazo conspira con aproximaciones micro-regionales o de manejo de cuencas que traspasan las circunscripciones territoriales municipales.”⁴⁴

Todos estos aspectos ya fueron mencionados como puntos cruciales en el tratamiento futuro

42 Ardaya. 2000: Pág. 105

43 Constitución Política de Bolivia. Art. 202: “Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre si y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines”.

de la descentralización, lo que confirma la estrecha relación que existe entre este proceso y las formas que adoptan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Para quien desee profundizar en el estudio de las capacidades de los actores en la red relacional, se sugiere plantear alternativas de respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

2.3.2.2. Canales no formales

Aspectos que se relacionan, como bien se dijo en la parte analítico-conceptual, por una parte con la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, por otra, con el funcionamiento de redes intergubernamentales entre las comunidades profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas.

En un futuro trabajo se abordará específicamente el estudio de los fenómenos emergentes de la relación, estructura y funcionamiento de los partidos políticos como agentes facilitadores de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, dejando de lado el referente de las redes burocráticas, por cuanto los alcances del mismo no permiten tener una visión muy clara al respecto.

2.3.3. Partidos políticos, descentralización y relaciones intergubernamentales

Los partidos revisten gran importancia en el funcionamiento de la estructura del Estado en

general, puesto que son en definitiva quienes de alguna manera cubren con sus cuadros los puestos o cargos en la administración pública y determinan, mediante acuerdos formales o no, el destino y forma de aplicación de las políticas públicas.

En este sentido deberá tomarse como importante indicador el funcionamiento descentralizado o no del aparato de las principales fuerzas políticas existentes en el país, partiendo de la premisa de que un partido puede, de acuerdo con su estructura y forma de funcionamiento, constituirse en potencial articulador de las relaciones intergubernamentales.

Se debe profundizar en el análisis de los partidos políticos en Bolivia, enfatizando en el tipo de relaciones existentes entre sus órganos internos, tipo de estructura, representación territorial, área de cobertura, procesos de elección de candidatos y definición de políticas de partido.

Conclusiones

El proceso de descentralización en Bolivia ha introducido reformas sustanciales en la estructura del Estado y ha hecho más compleja la red de relaciones entre instancias gubernamentales y redes de instituciones no estatales. La debilidad de los niveles intermedios de administración, Prefecturas, en cuanto a su estructura y forma de funcionamiento, obliga a repensar el rol asignando a estos. El estudio de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos y su incidencia en los procesos de gobierno en el marco de la descentralización es parte de la agenda pendiente.



Bibliografía

- AMELLER, Vladimir (2002), *Diálogo para la Descentralización*. COSUDE. La Paz, Bolivia.
- ARDAYA, Rubén (2000), *Procesos de Gestión Municipal Participativa*. DDP. La Paz, Bolivia.
- BARRERA, Augusto & Otros (1988), *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una Reforma Democrática*. Ciudad-Centro de Investigaciones. Quito, Ecuador.
- BARRIOS, Franz (2001), “Descentralización y la Próxima Reforma Constitucional” en semanario *Pulso*. La Paz, Bolivia.
- BARRIOS, Franz (2001), “Confusiones entre lo Federal y Unitario ¿Hay una tercera Vía?” En semanario *Pulso*. La Paz, Bolivia.
- BOYE, Otto (1991), “Descentralización en Bolivia” en Nohlen, Dieter *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Síntesis: Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- CABRERO, Enrique & Rodolfo GARCÍA (2001), *Relaciones Intergubernamentales en México*. Documentos II Congreso del IGLOM. Abril. Documento en la web: www.web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html. Fecha de consulta: junio 28 de 2002.
- CARRIÓN, Fernando (2000), “Proceso y Marco Jurídico de la Descentralización en el Ecuador” en Franky, Pablo (compilador) *Descentralización Andina. Memorias del Primer Curso Regional Andino sobre Descentralización*. UPD/OEA-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- DAHAL, Robert (1992), “La Poliarquía” en Albert Batlle (editor) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España.
- DERMIZAKI, Pablo (1997), *Derecho Administrativo*. Ed. Serrano. Cochabamba, Bolivia.
- EVANS, Mark (1997), “El Elitismo” en Marsh & Stoker *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- FINOT, Iván. *Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina*. Documento en la web: www.clad.org.ve/rev15/finot.html. Fecha de consulta: mayo 6 de 2002.
- FREIDENBERG, Flavia & Manuel ALCÁNTARA (2001), *Los Partidos Políticos en Ecuador (1978-2000)*. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Gobierno del Ecuador (2001), *Plan Nacional de Descentralización*. Decreto Ejecutivo N° 1616. Julio 10 de 2001. Quito, Ecuador.
- HINOSTROZA, Luis (2001), *Las Relaciones Intergubernamentales y el Cambio Institucional*. Documentos II Congreso del IGLOM. Abril. Documento en la web: www.web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa8/relgobycambioinstit.html. Fecha de consulta: junio 28 de 2002.

Honorable Senado Nacional de Bolivia (2000), *Glosario de Términos Municipales*. HSN-PADEM. La Paz, Bolivia.

JORDANA, Jacint (2001), *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Un Perspectiva Institucional*. Social Institute Developmet INDES-BID. Documento de Trabajo. Documento en la web: <http://indes.iadb.org/pub/I-22UE1.pdf>. Fecha de consulta: junio 25 de 2002.

MEDINA, Javier (2001), *Manifiesto Municipalista*. Ed. Garza Azul. La Paz, Bolivia.

MOLINA, Carlos Hugo y otros (2001), *Prefectura y Municipios: Una Relación Pendiente*. CEPAD. Santa Cruz, Bolivia

CUÉLLAR, Álvaro, Iván ARANDIA, Joaquín ARGANDEÑA y Álvaro VILLEGAS. *Control Social y Participación Ciudadana en Alianzas Intermunicipales*. Documento no publicado

Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, CONAM-Gobierno de la República del Ecuador (2000), *Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador*. Documento de trabajo. www.conam.gov.ec. Abril. Quito, Ecuador.

URIOSTE, Miguel (2001), *Bolivia: Descentralización Municipal y Participación Popular*. Fundación Tierra. La Paz, Bolivia.