



Descentralización y participación IV

EL CAMINO HACIA
DESCENTRALIZACIÓN

Henry

2

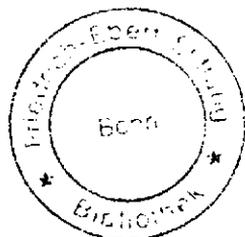
Descentralización y participación IV

EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

Henry Oporto Castro

2

número



C 98 - 03223
A 99 - 7897

Primera edición, mayo de 1998

Editor: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS)
Pasaje Pascoe N° 3, Av. 6 de Agosto entre Pinilla y Gózalvez
Telfs.: 431083 - 430259 • Fax: 431227
La Paz - Bolivia

Cuidado de edición: Carlos Toranzo Roca

Depósito legal: 4-1-661-98

Diseño de Tapa: Alejandro Salazar

Impresores: Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL"
Telfs. 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
La Paz - Bolivia

ÍNDICE

	Págs.
Presentación	7
Introducción	9
1. El proceso político de la descentralización	11
2. Del gobierno departamental a la descentralización municipal: el «modelo boliviano»	19
3. El sistema político e institucional: Representación y Legitimidad: el Consejo Departamental	29
4. La nueva Prefectura: Estructura administrativa y Gestión descentralizada	43
5. Planificación e Inversión Departamental	57
6. Prefectura y Gobiernos Municipales	69
7. Gobierno Departamental y Sociedad Civil	79
8. Conclusiones y Recomendaciones	85

PRESENTACIÓN

En el proceso de construcción democrática que vive Bolivia desde hace 16 años hemos tenido importantes avances en distintas esferas, por ejemplo, en el ámbito del desarrollo de una cultura democrática, en el plano del fortalecimiento de las instituciones de la democracia, así como en el de la actitud de las élites políticas que ahora viabilizan los acuerdos. Pero tal vez uno de los fenómenos más importantes del desarrollo democrático de los últimos años ha sido el rescate del espacio local como lugar para una participación activa de la ciudadanía en la solución de sus problemas cotidianos.

Esta recuperación de lo local como ámbito de participación ha sido impulsada de forma continua en especial desde 1994, a través de los procesos de participación popular y de descentralización, diseñados con el objetivo de que la participación de la gente sea un ingrediente fundamental de la democracia y con el propósito de que los bolivianos y bolivianas sean sujetos de su propio destino.

*La FES-ILDIS con el objetivo de promover la discusión y la reflexión sobre los temas relativos a las cuestiones mencionadas ha abierto la serie denominada **Participación y Descentralización**, en ella se pretende dar espacio a la polémica conceptual y al análisis de casos concretos de avance en las mencionadas áreas que permitan mejorar el diseño de una democracia enriquecida con la participación y la descentralización.*

*Dando continuidad a la Serie, ahora presentamos al lector una contribución de Henry Oporto Castro quien con su texto **El difícil camino hacia la descentralización** penetra en las múltiples dificultades con las cuales choca el proceso de descentralización en Bolivia. Su visión, por cierto polémica, aunque también propositiva puede ser un desafío para que el lector ingrese a la discusión del tema.*

De todas formas, dejamos al lector la última palabra para que dé su veredicto sobre este esfuerzo de Henry Oporto, no sin antes agradecer al autor por su aporte.

*Thomas Manz
Director de la FES-ILLDIS*

La Paz, mayo 1998

INTRODUCCIÓN

*Y, dígame, ¿para qué sirve la nave del Estado,
si no están todos a bordo?*

Tijan M. Sallah, *The State* (1966)*

La descentralización es seguramente uno de los temas más apasionantes de la reforma institucional del Estado boliviano. Con la puesta en marcha de este proceso, se abre una nueva etapa en la vida política, social y económica de la República, indudablemente preñada de esperanzas y expectativas pero también de dificultades, de nuevos problemas y, por supuesto, de múltiples desafíos.

La Descentralización Administrativa constituye una de las dimensiones de esta reforma. Una dimensión por cierto muy importante y, en cierto modo, decisiva para la consolidación y las perspectivas de la descentralización, pero también para lo que podría ser en el futuro la evolución y la transformación del Estado.

El trabajo que presentamos -que se basa en un estudio llevado a cabo por encargo del ILDIS, entre los meses de diciembre de 1997 a febrero de 1998- está referido justamente al desarrollo de todo este proceso. El estudio ha consistido en una indagación y aproximación analítica. Su objetivo fue

* Tomado del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: "El Estado en un mundo en transformación". Banco Mundial, Washington, D.C.

examinar las condiciones de la aplicación de la Ley de Descentralización Administrativa, para identificar sus avances y también las debilidades u obstáculos que enfrenta el proceso de descentralización, especialmente en los ámbitos normativo, institucional y político, así como en el plano de las relaciones de la administración departamental con el gobierno nacional y los gobiernos municipales, por una parte, y con la sociedad civil regional, por otra.

Este trabajo no pretende ser una evaluación global de la marcha de la Descentralización Administrativa, ni su objeto ha sido ver el impacto de este proceso sobre la situación económica y social, en los departamentos y regiones del país. Su contenido y alcance está referido más propiamente a los cambios que se están dando, por efecto de la aplicación tanto de la Ley de Descentralización Administrativa como de la Ley de Participación Popular, en las instituciones departamentales y la acción de los actores políticos y sociales, y más específicamente, en las condiciones de la gestión pública descentralizada.

Como punto de referencia concreto, hemos tomado el Departamento de Cochabamba. Creímos que por sus características socioeconómicas y políticoinstitucionales, su experiencia en el proceso de descentralización podía darnos pistas útiles e interesantes para captar problemáticas y situaciones en cierto modo generalizables a los otros departamentos del país. Y así lo hemos constatado a lo largo de nuestra indagación. Sin embargo, la investigación llevada a cabo ha sido enriquecida con información tomada de la situación y la experiencia de otras prefecturas y departamentos del país, de manera que el contenido final intenta reflejar de alguna manera las características nacionales del proceso de descentralización.

La información procesada proviene de entrevistas realizadas a autoridades y funcionarios departamentales y locales, parlamentarios, representantes cívicos, analistas e investigadores, así como de la revisión de documentos oficiales, textos publicados, medios de comunicación y otros informes recogidos en la realización del estudio.

EL PROCESO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización en Bolivia es uno de los cambios más trascendentes en el Estado y el sistema político bolivianos y que, como tal, se inscribe en el proceso más amplio de liberalización económica, redimensionamiento del aparato estatal, modernización de los poderes público, institucionalización del sistema político y otras reformas estructurales que se vienen dando en los últimos 16 años, en el contexto del régimen democrático.

Aunque existen antecedentes de propuestas y luchas descentralizadoras a lo largo de todo el siglo xx, la descentralización que hoy día se halla en marcha, es un proceso íntimamente asociado a la recuperación democrática iniciada a principios de los años 80, así como a las grandes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, de este fin de siglo, que se registran no sólo en Bolivia sino en el mundo entero. Vivimos por así decirlo, *la era de la descentralización*, fenómeno que se manifiesta en una demanda social creciente, en distintas partes del planeta, por acercar el Estado a la sociedad, y también en el número cada vez mayor de países que están poniendo en práctica procesos orientados a descentralizar y transferir del poder político y económico desde el gobierno central a los gobiernos locales y regionales.

La esquiva concertación

El cambio que se suscita en Bolivia lleva el sello de un debate prolongado sobre este tema y de tentativas difíciles e intermitentes entre los actores políticos, gubernamentales y sociales, por intentar llegar a acuerdos que permitieran su viabilización, casi siempre bajo el apremio de una persistente presión, ejercitada por los movimientos regionales aglutinados en torno de los comités cívicos departamentales.

En una rápida revisión del proceso actual de descentralización, Roberto Laserna destaca tres rasgos característicos del mismo: Primero, que se trata de una demanda surgida desde la sociedad civil, a partir de la iniciativa de los comités cívicos; segundo, que la descentralización propiciada por estas organizaciones fue una propuesta enmarcada en la lucha por la democracia, destinada a concretar institucionalmente las demandas de participación, mejor representación y mayor autonomía regional; tercero, que tal planteamiento se sustentó en argumentos jurídicos que invocaban la plena vigencia de orden constitucional y no su transgresión¹.

No obstante la consistencia de la reivindicación descentralizadora de las dirigencias regionales y el activismo desplegado promoviendo la concertación en torno de un proyecto de ley consensuado, que debería regular el régimen de descentralización administrativa, tal cual establece la constitución Política del Estado, aquellos esfuerzos se vieron frustrados una y otra vez, al no encontrar el compromiso necesario de parte tanto de los partidos políticos como de los gobiernos que se sucedieron entre 1982 y 1993, para concretar la aprobación de dicha ley. Pero quizás también porque las condiciones no habían madurado suficientemente para hacer de

¹ Laserna, Roberto: «Descentralización en Bolivia: del debate a la práctica», en *Bolivia hacia la Modernidad: Balance de la Descentralización Administrativa*, Ministerio de la Presidencia, La Paz, 1997.

la descentralización un tema prioritario en la agenda gubernamental y legislativa de ese momento².

En el camino quedó un proyecto de Ley de descentralización y Gobiernos Departamentales, fruto de un arduo trabajo de concertación que contó con la participación de prácticamente todos los partidos políticos y los comités cívicos, pero que dejó pendientes de definición en el proyecto varios temas delicados como la designación o elección directa del Prefecto, la conformación y atribuciones de la Asamblea Departamental, la distribución de los recursos departamentos. Con todo, ese proyecto llegó a ser aprobado en la Cámara de Senadores, sin que fuera luego considerado y menos debatido en la Cámara de Diputados.

Hasta entonces la óptica dominante en el debate fue pensar la descentralización como un proceso que debía sustentarse en las regiones -con esa costumbre que todavía ahora tenemos de confundir la Región con el Departamento-, y que por tanto consideraba que el nivel departamental era la unidad político-administrativa «natural» para iniciar el proceso de descentralización, alrededor de la cual debería ordenarse la distribución de las funciones y roles de los distintos niveles de gobierno. El cambio de óptica se produjo a partir de la transición de gobierno, en agosto de 1993, y la puesta en debate de nuevas propuestas orientadas a impulsar la participación social y a fortalecer los gobiernos municipales. Estas propuestas se plasmarían posteriormente en la Ley de Participación Popular y la reforma municipal promovida por ella.

² La verdad es que durante todo ese tiempo, el tema de la descentralización fue enarbolado por los partidos políticos más como una bandera de lucha política que como un proyecto estatal estudiado en toda su complejidad y con el firme compromiso de sacarlo adelante. Ello se manifestó en las actitudes vacilantes y dubitativas, tanto de los mandatarios de turno como de los partidos con representación mayoritaria en el Parlamento, y en las posiciones cambiantes y contradictorias que fueron asumiendo frente al tema. Nunca se vio claridad en los líderes políticos respecto de lo que se quería hacer en materia de descentralización y de cómo hacerlo.

La reforma constitucional

La Ley de Participación Popular tuvo un antecedente fundamental en la reforma constitucional aprobada en 1993 y ratificada un año después, en cuanto esta reforma marcó los límites dentro de los cuales podía desenvolverse el proceso de descentralización.

La Constitución de 1967, en el capítulo referido al Régimen Interior, se caracterizó por una redacción ambigua que dio lugar a muchas controversias, tanto con relación al alcance que debía tener el régimen de descentralización administrativa como con respecto a la posibilidad o no de elección popular del Prefecto. «En lo político administrativo -decía el texto del artículo 109-, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo...». A renglón seguido, ese mismo artículo señalaba que «...las condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, será determinada por ley». De aquí surgieron dos interpretaciones: una que consideraba que era posible elegir al Prefecto mediante voto popular directo, y otra que negaba esta posibilidad, con el argumento de que tal elección resultaba incompatible con la representación del Poder Ejecutivo que el Prefecto debía detentar.

La reforma constitucional resolvió esta controversia, en los siguientes términos: Primero, señalando que «En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República» (Art. 109), lo que implica reafirmar el principio de que el Prefecto es un representante del Jefe de Estado y por tanto una autoridad del Poder Ejecutivo, designada y no elegida. Segundo, estableciendo que «El Poder Ejecutivo a nivel departamental -ya no se habla de Gobierno Departamental- se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa» (Art. 110), lo cual reafirma el principio de que se trata de una descentralización limitada al campo de la gestión administrativa y no una descentralización propiamente política. Y tercero, creando en cada Departamento la figura del Consejo Departamental, pero bajo la Presidencia del Prefecto, con lo que se consagra su condición de máxima autoridad departamental y su primacía sobre el Consejo.

Estos principios constitucionales, hay que reiterarlo, definen los límites del proceso de descentralización a nivel departamental³.

La Participación Popular

El Gobierno de Sánchez de Lozada, promulgó el 20 de abril de 1994, la llamada Ley de Participación Popular, como parte de un ambicioso programa de reformas estructurales. Esta nueva ley continúa y profundiza la reforma del régimen municipal, ya iniciada en 1985 con la Ley Orgánica de Municipalidades, que permitió la aplicación del régimen municipal autónomo establecido en la Constitución e hizo posible, además, que en el país se dieran, a partir de ese año, elecciones municipales separadas de las elecciones nacionales, para la conformación de los gobiernos locales.

Recordemos cuáles son los principales cambios que introduce la Ley de Participación Popular:

- Se extiende la jurisdicción municipal a la Sección de Provincia, lo que ha significado colocar a todo el territorio nacional bajo la jurisdicción de 311 municipalidades;
- Se transfieren a los gobiernos municipales, responsabilidades, competencias y recursos para la inversión y la administración de la infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y riego;
- Se establece la participación y el control social en la gestión municipal, reconociéndoles personería jurídica a las organizaciones locales de barrio urbano y de comunidades rurales, para intervenir en la acción municipal y conformar los Comités de Vigilancia en cada uno de los Municipios del país, con funciones consultivas y de fiscalización, paralelas a las de los Concejos Municipales;

³ Hay quienes consideran como un error, el haber introducido esta clase de disposiciones en la CPE, pues ello haría mucho más difícil que en el futuro puedan darse modificaciones al régimen de descentralización, según la dinámica del proceso. Ver el análisis de Roberto Laserna. «Descentralización en Bolivia...».

- Se incrementan los recursos municipales, consolidándose a favor de los municipios dos tipos de ingresos: como ingresos propios, la totalidad de las recaudaciones de los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y de vehículos, y como recursos de co-participación tributaria, la transferencia del 20% (el doble que antes) de los Ingresos Nacionales para su distribución según un criterio poblacional, es decir en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal.

Como ya se anticipó, la Ley de Participación Popular, supuso un replanteamiento de fondo de las concepciones dominantes respecto a la descentralización. Sus promotores no se cansaron de decir que el cambio contenido en dicha Ley, significaba una reforma mucho más democrática y radical en sus objetivos descentralizadores, que las propuestas defendidas hasta entonces por los Comités Cívicos y la mayoría de los partidos políticos, alrededor de la constitución de los gobiernos departamentales, y que en su momento parecieron gozar de cierto consenso. La verdad sin embargo es que este consenso era más aparente que real, puesto que había sectores que veían con desconfianza la idea de conformar gobiernos departamentales por el temor de que ello condujera a acentuar las desigualdades entre los departamentos y regiones del país y que incluso se reprodujera un nuevo centralismo en las capitales de Departamento, en perjuicio de las provincias y los pueblos rurales.

El discurso oficial se apoyó en este sentimiento para legitimar su propio proyecto. En palabras de Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), la Ley de Participación Popular buscaba «descentralizar el país hasta sus niveles más profundos, a fin de llegar a las provincias y no sólo a las capitales departamentales»⁴; la Participación Popular era la estrategia para encaminar la reforma descentralizadora «en el nivel más avanzado que la Constitución permitía», detrás de objetivos como éstos:

⁴ Secretaría Nacional de Participación Popular. «Tres Años de Participación Popular: Memoria de un Proceso», La Paz, 1997. Según el testimonio del ex-Ministro José Guillermo Justiniano, entre las alternativas que entonces se barajaron, el gobierno optó por el municipio, porque «era la unidad político administrativa más apropiada para iniciar el proceso de descentralización, ya que éste, en sí mismo, es un gobierno autónomo, elegido por voto directo, que tiene en el Concejo Municipal a su órgano legislativo y en la Alcaldía a su instancia ejecutiva». Véase: J.G. Justiniano: «Descentralización: la visión desde el Estado», en *Bolivia hacia la Modernidad*, op. cit., pag. 26.

- Fortalecer una instancia de gobierno -la Municipalidad- ubicada lo más cerca posible de la gente;
- Revertir la postergación de las provincias y el área rural, redistribuyendo recursos desde la ciudad hacia el campo;
- Articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.
- Transferir poder político a la sociedad, facilitando la participación ciudadana y recuperando la democracia participativa para integrarla a la democracia representativa.

A pesar del desconcierto y la resistencia inicial que la Participación Popular suscitó en sectores sindicales, cívicos y políticos opositores, pronto se vio la fuerza seductora que tenía esta propuesta y las simpatías que fue ganando a medida que las disposiciones de la Ley se fueron aplicando. Todo ello fue decisivo para modificar el escenario dentro el cual tenía lugar el debate sobre la descentralización, lo que por cierto obligaría a repensar y redefinir sus contenidos y dimensiones.

La Reforma del Poder Ejecutivo

Un elemento coadyuvante para este replanteamiento ha sido la misma la reforma del Poder Ejecutivo. Como se sabe, en septiembre de 1993, Sánchez de Lozada reorganizó la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, en el marco de la denominada Ley de Ministerios, que el nuevo equipo gubernamental concibió como un cambio instrumental destinado a adecuar el funcionamiento de la administración estatal a las necesidades tanto del programa de reformas como a los nuevos roles y funciones que iría tomando el Estado boliviano.

La reforma del Ejecutivo fue importante no sólo porque recompuso la estructura organizacional del Ejecutivo, sino porque además introdujo cambios conceptuales y nuevos enfoques en la manera de entender la

función del gobierno nacional y la orientación de las políticas públicas. Si por un lado, se procedió a reducir el número de ministerios, creando tres superministerios (de Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible) que debían integrar la formulación e implementación de las políticas gubernamentales bajo un enfoque intersectorial; por otro lado, se puso un particular énfasis en subrayar la naturaleza normativa y de definición de reglas generales que debía corresponder a la función de los ministerios, lo cual significaba dejar para los niveles subnacionales de gobierno, la tarea de implementar las políticas estatales, ejecutar la inversión pública y administrar aquellos servicios que quedaran en la esfera del Estado.

Con esta reforma, el gobierno nacional expresaba la intención de enco-gerse en su estructura y replegarse a sus funciones esenciales de definir políticas y normas generales, a la vez que de alguna manera se preparaba para transferir otras funciones y tareas hacia los niveles inferiores del Estado (Prefecturas y Municipalidades) que debían conformar, junto con las entidades desconcentradas y descentralizadas del Poder Ejecutivo, un sistema descentralizado de gestión pública. Estos cambios en el Poder Ejecutivo se reflejarían posteriormente en la estructura y las nuevas atribuciones de la administración departamental, derivadas de la Ley (1654) de Descentralización Administrativa, promulgada el 28 de julio de 1995.

DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL A LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: EL «MODELO BOLIVIANO»

La aprobación congresal de la Ley de Descentralización Administrativa, tiene como antecedente inmediato el proceso legislativo ya referido. Lo que hay que subrayar es que con la reforma constitucional, primero, y luego sobre todo con la aplicación de la Ley de Participación Popular, la perspectiva de una descentralización que condujera a la formación de gobiernos departamentales, perdió enorme fuerza y posibilidades de viabilización.

Para el gobierno de Sánchez de Lozada, la Participación Popular hacía innecesaria y hasta contraproducente, al menos en ese momento, la adopción de una ley que regulara el régimen de descentralización administrativa, tal cual seguía demandando el movimiento cívico-regional. Comprensiblemente, la prioridad gubernamental era poner en marcha la Ley de Participación Popular, en todo su alcance, y acelerar el logro de sus resultados esperados, lo cual tenía una exigencia: fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos municipales, a fin de que éstos pudieran administrar con una cierta eficacia y eficiencia los nuevos recursos y competencias que les fueron transferidos. En ello habrían deseado las autoridades de entonces, concentrar su dedicación y sus esfuerzos.

Apresurar la descentralización hacia los departamentos, cuando apenas la reforma municipal se ponía en práctica, podía traer varios problemas. No sólo estaban en juego los recursos que el TGN tendría que transferir a los departamentos: probablemente, lo que más le preocupaba a Goni era la posibilidad de que nuevamente tomaran cuerpo las tendencias que pretendían llevar la descentralización hacia la conformación de gobiernos departamentales, grandemente autónomos⁵.

La política sin embargo es el arte de lo posible y no de lo deseable. En el forcejeo con los Comités Cívicos y la oposición parlamentaria, Goni no pudo doblarles la mano, y al final tuvo nomás que dar paso a la aprobación de una Ley de Descentralización Administrativa, cuyo contenido sin embargo distaba de lo que el movimiento cívico pretendía.

Con todo, la promulgación de esta nueva disposición legal, tan solo 15 meses después de vigente la Ley de Participación Popular, no fue solamente una concesión a la presión de las organizaciones cívicas. En realidad, la medida se impuso también como una necesidad por la propia dinámica política e institucional que la Participación Popular había desencadenado. En efecto, a medida que pasaba el tiempo se hacía evidente que, habiéndose dinamizado y fortalecido la actividad de los municipios, empezaba a asomar el peligro de que la acción de los gobiernos locales se fragmentara y atomizara, ante la ausencia de un órgano departamental con la autoridad y la capacidad necesarias para articular una dinámica global y convergente de desarrollo en los departamentos.

Ello llevó a replantear el rol de la Prefectura, como la instancia intermedia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales que debía restablecer la unidad de la administración política y económica en el Departamento, ejecutando políticas de desarrollo desde el Departamento, que superaran el localismo y la dispersión de las obras municipales. Sin un órgano político y administra-

⁵ Goni se opuso rotundamente a esta postura, con el argumento de que la misma conduciría inevitablemente a la federalización del país, lo que suponía, en su opinión, poner en riesgo la unidad nacional.

tivo que cumpliera este rol, el gobierno central se transformaba no sólo en el interlocutor directo de 311 municipios sino que, previsiblemente, habría tenido soportar una inflación de presiones de parte de éstos.

De esta manera, no habiendo sido inicialmente parte de su proyecto político, Goni terminó incorporando la descentralización departamental como una dimensión más del proceso general de descentralización del Estado. Desde ya no en los términos deseados por las entidades cívicas. De hecho, la ley sancionada por el Parlamento, es un proyecto diferente de aquél que había quedado a medio camino de su aprobación, en el período legislativo anterior, cuyo contenido rescataba los acuerdos alcanzados hasta ese momento entre los partidos políticos y los dirigentes cívicos. Ese proyecto, hay que recordarlo, tenía como eje la constitución de gobiernos departamentales y comportaba un grado de descentralización política y administrativa hacia los departamentos, bastante avanzado, puesto que contemplaba la elección directa de una Asamblea Departamental, con facultades decisionales.

En cambio, el nuevo proyecto de Ley de Descentralización que el Ejecutivo envía al Legislativo, y que es finalmente el que éste aprueba, con las modificaciones que se dieron en su trámite legislativo y en las negociaciones con la dirigencia cívica, tiene evidentemente un alcance más restringido, pues se limita -apoyándose en la Constitución reformada- a constituir un nivel descentralizado del Poder Ejecutivo en el Departamento, a cargo de un Prefecto designado por el Presidente de la República, y bajo la fiscalización de un Consejo (ya no Asamblea) Departamental, cuyos miembros debían ser designados por los concejos municipales de las provincias⁶.

⁶ Según el ex-Ministro José Guillermo Justiniano, «la elección directa de los consejeros hubiera provocado una especie de disloque entre un Prefecto, con un mandato que emana de una designación (del Presidente) y consejeros elegidos por votación directa, provocando un híbrido de difícil manejo entre un modelo federal y el sistema unitario del país». Véase el texto antes citado, pag. 28.

Así, lo característico de la Ley de Descentralización Administrativa, es que se trata de una norma -complementaria a la Ley de Participación Popular- que termina de configurar un tipo de descentralización con rasgos peculiares si se los compara con otras experiencias en América Latina y en otras regiones del mundo⁷. Es un modelo de descentralización municipal, complementado por una descentralización departamental, que busca hacer de la Municipalidad autónoma y participativa -tal como la concibe la Ley de Participación Popular-, la estructura básica del Estado democrático.

Y es sobre esta estructura -la municipal- que la Ley 1654 busca asentar el fortalecimiento del nivel departamental, reconstituyendo la estructura orgánica y de funcionamiento de la Prefectura como órgano descentralizado del Poder Ejecutivo, al cual se le transfieren y delegan un conjunto de atribuciones no privativas del nivel nacional. Atribuciones que se relacionan principalmente con la gestión de los recursos económicos y financieros de cada Departamento, la formulación y ejecución de los planes departamentales de desarrollo, la operación de programas y proyectos de inversión pública y la administración y control de varios servicios de alcance departamental. Tales atribuciones buscan también movilizar el apoyo a los gobiernos municipales y canalizar sus requerimientos, gestiones y relaciones con el gobierno central.

La particularidad que tiene la asignación de funciones y atribuciones a la Prefectura, en el contexto de un proceso de descentralización con base en el Municipio, como es el que se da en Bolivia, es que perfila para la institución prefectural un rol de intermediación en el ámbito departamental que debería permitirle coordinar las acciones de los gobiernos municipales y a la vez intermediar su relacionamiento con el gobierno nacional, en todo aquello que se vincule con las competencias transferidas.

Hay que insistir en que este rol de articulación y mediación que se espera de la Prefectura, ha emergido como respuesta a dos cuestiones primordiales que la propia dinámica de la reforma descentralizadora ha puesto en primer plano. Por una parte, la necesidad de contrarrestar los

⁷ En eventos internacionales se ha hablado del «modelo boliviano de descentralización».

riesgos de dispersión y fragmentación que pueden provenir de las acciones aisladas, puramente localistas, en que muchas veces incurren los gobiernos municipales. Para ello resultaba fundamental fortalecer un órgano político y administrativo como la Prefectura, con la autoridad necesaria en el ámbito de jurisdicción departamental y que en virtud de la Ley tenga la facultad y la responsabilidad de promover una dinámica convergente e integrada de desarrollo en el Departamento, que no sólo supere el localismo municipal sino que, además, pueda potenciar y aprovechar mejor los recursos municipales, mediante la compatibilización de las políticas y los programas municipales y de éstas con las políticas y los programas departamentales, así como por medio de la inversión concurrente dentro del Departamento, que suma los recursos locales y departamentales.

Por otra parte, la reconstitución del sector público ha creado la necesidad de contar con una instancia intermedia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales que, por su ubicación dentro del sistema unitario de gobierno, se convierta en una pieza fundamental para acercar al Municipio con el Estado y poner en práctica un tipo de relacionamiento entre los tres niveles de la gestión gubernamental (nacional, departamental, y municipal), orientado a la colaboración y la movilización concurrente de esfuerzos y recursos y donde cada uno asume en forma conjunta y coordinada con los otros, una cuota de responsabilidad y de competencia en la prestación de los servicios descentralizados.

Esta doble necesidad de articulación y coordinación horizontal y vertical, en el rol de la administración departamental, marca también una de las características distintivas del tipo de conformación que se le ha dado a la Prefectura, en el marco del régimen de descentralización administrativa, regulado por la Ley 1654 -esto, al margen de otras razones políticas que en su momento incidieron en la orientación y los contenidos específicos de esta Ley-.

Es el caso de la constitución de los órganos superiores de la Prefectura: si es el Presidente de la República como jefe del Poder Ejecutivo quien designa al Prefecto, que es su representante en el Departamento, son los concejos municipales de las Provincias quienes designan a los miembros

del Consejo Departamental como representante de las provincias. Esta modalidad de designación cruzada, que hace intervenir en un mismo proceso a los tres niveles del Estado y que funda su legitimidad en el mandato popular expresado en elecciones nacionales y municipales, tiene como una de sus finalidades crear un vínculo orgánico entre la institución prefectural y los órganos de poder nacional y local. lo cual en teoría debería facilitar el papel articulador del nivel departamental.

Ahora bien, esta lógica que marca el diseño y la estrategia política que orienta el proceso de descentralización no parece haber sido comprendida cabalmente por los actores políticos, gubernamentales, sociales e institucionales. De hecho, existen ideas y sensibilidades muy distintas acerca de la naturaleza y los alcances de las reformas en curso, lo que se expresa en actitudes y comportamientos no siempre compatibles con sus bases filosóficas e instrumentales, cuando no en expectativas y exigencias que rebasan las posibilidades de un proceso de estas características⁸.

Al margen de esta discusión, y desde un punto de vista estrictamente político, se puede decir que la Ley 1654 es una ley de compromiso entre lo que los comités cívicos pedían y lo que el gobierno de Goni estaba dispuesto a conceder. De un compromiso sin embargo frágil, que luego ha sido impugnado una y otra vez por sectores del movimiento cívico, que siguen reclamando sobre todo por elecciones directas para la conformación del Consejo Departamental aunque, es cierto, sin la fuerza de presión necesaria como para modificar inmediatamente las cosas.

Así pues, en buena medida, la Ley de Descentralización es más una medida impuesta por las circunstancias, que el producto de una concatenación ordenada de reformas institucionales, ejecutada con arreglo a una estrategia general debidamente pensada. Esto puede explicar, tal vez, algunas de las limitaciones que luego ha mostrado el proceso de su implementación, como la escasa comprensión de sus objetivos, la

⁸ A nuestro juicio, el error en que incurren algunas evaluaciones y críticas que se hacen al tipo de descentralización que se ha implementado en el país, es que no toman en cuenta la lógica peculiar que marca a este proceso. De ahí que se tienda no pocas a veces a reclamar de esta reforma cosas que tal vez no puede dar, pues simplemente escapan a su naturaleza y posibilidades.

impreparación de las instancias administrativas que debían descentralizarse o encargarse de coordinar el proceso, estudios técnicos insuficientes -por ejemplo, para la descentralización del SENAC, el RECSA y el registro de patentes y derechos de propiedad industrial-, débil concertación política y regional y otro tipo de falencias.

Alcance y dimensiones del proceso

La significación de la aplicación de la Ley de Descentralización Administrativa, radica en el hecho de que con ella se encamina una reforma institucional que tiende a consolidar un ámbito y un sistema descentralizado y territorializado de gestión, que importa recomponer la estructura de la administración pública, sus órganos operativos, sus niveles y procesos decisionales. En ese sentido, la descentralización constituye un nuevo sistema de organización del Estado que abarca varias dimensiones. Esta cualidad de la reforma ha suscitado y suscita discusiones sobre el verdadero alcance que tiene la descentralización boliviana, en el marco de dicha Ley.

Para algunos se trata únicamente de una descentralización de tipo administrativo y no política. Es más, se ha cuidado que la Ley, en su primer artículo, definiera expresamente el Régimen de Descentralización Administrativa, al decir que, «conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional». A su turno, los críticos de la Ley, consideran que se trata no de otra cosa que de una desconcentración departamental, entendiéndose por tal una mera delegación de autoridad, puesto que el margen de autonomía y la capacidad decisoria de la Prefectura, serían mínimas⁹.

⁹ Lo propio del concepto de desconcentración administración es ciertamente la delegación que hace un órgano superior -a otro que depende de él- de atribuciones y competencias que le son propias, y que pueden ser revertidas a su titular; es decir que el órgano que recibe estas facultades y competencias actúa por delegación, no tiene la titularidad. En cambio, la situación que emerge de la Ley de Descentralización Administrativa es muy distinta: no sólo se delegan facultades sino que se transfieren una serie de competencias al nivel departamental, produciéndose un cambio en la titularidad de dichas competencias. En este caso, la Prefectura actúa como titular de estas competencias -aunque no exclusivamente- y no como mero delegado del gobierno central.

En este punto, sin embargo, puede haber mucho de un falso debate. Como dice Laserna, «por mucho que se pretenda que la descentralización del sector público sea solamente administrativa, nunca dejará de tener una dimensión política»¹⁰. Y ello, porque toda descentralización conlleva siempre la transferencia de capacidades decisionales, en este caso a los órganos inferiores, y en esa medida, una alteración de las relaciones de poder entre los niveles nacionales, departamentales y municipales, así como entre Estado y la sociedad.

Roles y funciones del Prefecto

La afirmación anterior puede ser corroborada, examinando rápidamente las nuevas atribuciones del Prefecto¹¹:

- a) El Prefecto es la máxima autoridad política y administrativa del Departamento y ejerce la función de Comandante General del Departamento¹². La ley le otorga la facultad de designar y tener bajo su dependencia a los Subprefectos, Corregidores y otras autoridades administrativas departamentales; es su atribución conservar el orden interno en el Departamento y cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y resoluciones. Estas son funciones eminentemente políticas. Al haberse integrado muchas dependencias desconcentradas de la administración central a la estructura orgánica de la Prefectura, ciertamente que el ámbito de autoridad del Prefecto ha crecido y, con ello, su poder político dentro del Departamento.

¹⁰ Véase el documento de Laserna ya citado, pag. 18.

¹¹ Hay que hacer notar que la Ley se refiere al Prefecto como el órgano ejecutivo departamental -personalizándolo- y no a la Prefectura que más bien, en la redacción de la Ley, está constituida por el Prefecto y el Consejo Departamental; las atribuciones especificadas en el texto legislativo son del Prefecto y no de la Prefectura que, como institución, no tiene atribuciones ni funciones definidas. Esta redacción es curiosa y desconcertante, y es una fuente de ambigüedades y confusiones jurídicas e institucionales.

¹² Esta función de Comandante General del Departamento, ha sido establecida en la reciente reforma constitucional, artículo 109. Lo que no aclara el texto constitucional es qué significa esta Comandancia, si es con respecto a las FF.AA, a la Policía o a ambas.

- b) El Prefecto debe formular y ejecutar el presupuesto departamental, los planes de desarrollo y los programas y proyectos de inversión pública (en carreteras, electrificación rural, riego y apoyo a la producción, medio ambiente, investigación y extensión técnico-científica, turismo, programas de asistencia social y fortalecimiento municipal). Estas funciones implican entregar a las Prefecturas la gestión de la inversión pública y, consiguientemente, la responsabilidad de elaborar los presupuestos departamentales, bajo el principio de que cada Departamento es responsable de administrar sus propios recursos. Ello supone reasignar funciones entre el gobierno central y el nivel departamental, separando y diferenciando el ámbito de ejecución (Prefecturas, Municipalidades y entidades descentralizadas) del ámbito esencialmente normativo que corresponde a los Ministerios.

Por otra parte, el Prefecto debe administrar y supervisar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, en el marco de las políticas y normas nacionales. En este caso, la capacidad de decisión del Prefecto ciertamente es reducida, pero podría acrecentarse en el futuro, en un proceso progresivo de descentralización.

- c) El Prefecto tiene la facultad de promover la Participación popular, y canalizar los requerimientos y relaciones de los gobiernos municipales y de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales, a través de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo. Esta es una función de intermediación, que marca la intención de convertir a la Prefectura en una instancia de enlace y articulación entre el Estado y los municipios.
- d) Finalmente, le compete otorgar y registrar, con validez en todo el territorio nacional, la personería jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, fundaciones y sociedades civiles, así como de las sociedades comerciales y otros actos de comercio (RECSA) y de marcas, patentes, derechos y licencias (propiedad industrial). Estas atribuciones han dado existencia a la

llamada Ventanilla Única de Trámites, en las prefecturas, y expresan la intención de mejorar la prestación de servicios a los usuarios.

Como se puede ver, en todas estas funciones se conjugan elementos tanto administrativos como políticos, y resulta francamente imposible -e inútil- establecer una distinción absoluta entre ellos. Lo que sin embargo no impide percibir que la dimensión política de este proceso es menos relevante que su dimensión administrativa, principalmente porque lo que se ha descentralizado es uno solo de los poderes del Estado, el Ejecutivo, y porque además ni la Constitución ni la Ley de Descentralización permiten la elección por voto popular de las autoridades departamentales, lo cual ciertamente limita los márgenes de autonomía del gobierno prefectural.

EL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL: REPRESENTACIÓN Y LEGITIMIDAD -El Consejo Departamental-

Una de las expectativas que ha generado el proceso de descentralización es mejorar la representación del sistema político y por tanto su legitimidad. Esto por la posibilidad de que el mismo pudiera abrir nuevos espacios y oportunidades para la participación ciudadana en la constitución de los órganos subnacionales de gobierno y para un mayor control social de su desempeño. Veamos de qué manera la Descentralización Administrativa, favorece estos objetivos.

Composición y funciones

A partir de la vigencia de la Ley 1654, las prefecturas cuentan con un Consejo Departamental, integrado por consejeros departamentales que representan a las provincias del Departamento y que son designados por los concejos municipales provinciales. Se trata sin duda de un órgano de representación ciudadana, pero cuya legitimidad no emana del pueblo, puesto que no es él quién elige a los consejeros departamentales, sino de los concejos municipales, éstos sí elegidos por voto popular en lista completa.

La composición del Consejo Departamental, en concordancia con el principio de representación territorial que promueve la Participación Popular, encarna una representación territorial y poblacional en lugar de una representación de tipo sectorial o corporativa -como pretendieron algunas propuestas-, que en este caso tiende a favorecer la participación de las provincias en el sistema de decisiones¹³.

Siendo una instancia de representación de la ciudadanía -la más alta en el Departamento-, el Consejo Departamental debería poder constituirse en un contrapeso de la autoridad del Prefecto. La Ley define su naturaleza jurídica como la de «un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto», y le asigna un conjunto de atribuciones, en los diversos planos de la gestión prefectural, que ponen de manifiesto la intención de someter al Prefecto a un mecanismo institucional de seguimiento y fiscalización permanente, que evite el ejercicio discrecional de sus prerrogativas y que, por ello mismo, pueda contribuir al desempeño eficaz de la administración departamental.

Las atribuciones más importantes del Consejo son las siguientes:

- Aprobar el proyecto de presupuesto departamental, así como el informe sobre la cuenta ejecutada de ingresos y egresos;
- Aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo e inversión pública y controlar y evaluar su ejecución;
- Autorizar la suscripción de contratos de obras y de servicios públicos, convenios interinstitucionales y la gestión de créditos para el Departamento;

¹³ «Se ha pasado de un esquema de representación sectorial o corporativa -en el cual sólo estaban representadas las élites de poder ciudadinas, encaramadas en los directorios de las corporaciones de desarrollo-, a un esquema de participación territorial, en el cual las provincias tienen un mayor peso numérico en la toma de decisiones». J.G. Justiniano, pag. 28.

- Promover la atención de las demandas y prioridades de la Capital del Departamento, provincias y cantones y la coordinación con los gobiernos municipales y otras instituciones;
- Representar ante el Presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del Prefecto, contrarios a la ley y a los intereses del Departamento;
- Emitir resolución de censura motivada contra el Prefecto, por el voto de dos tercios de sus miembros.

Contrariamente a lo que algunas personas piensan, las facultades del Consejo Departamental son amplias y muy importantes. Por ejemplo, mediante la aprobación del presupuesto y de los planes operativos y de desarrollo, el Consejo define la distribución de los recursos y el destino de la inversión pública. Aunque el Congreso Nacional debe aprobar en última instancia el presupuesto departamental, la base para ello es el proyecto que aprueba el Consejo, por lo que la tarea legislativa es más bien de convalidación y compatibilización de los presupuestos de los departamentos. Como anota un Diputado Nacional, ahora la disputa por la distribución del presupuesto ya no se da únicamente entre las regiones y el gobierno central, sino que tiende también a trasladarse a los mismos departamentos, ampliándose a la participación de las provincias, lo que no ocurría anteriormente¹⁴. En la práctica, esto está dando lugar, cada año, a un proceso de negociaciones con las provincias, para la asignación de recursos de inversión, en que intervienen activamente los consejeros departamentales.

Hay que subrayar, asimismo, la importancia de la Consulta Obligatoria que el Prefecto debe efectuar, por mandato de la Ley, al Consejo Departamental, cuando se trata de gestionar créditos o de la suscripción de contratos de obras y servicios públicos.

¹⁴ Entrevista con Armando De la Parra: «ahora las regiones tienen que colocarse en la realidad de las posibilidades económicas que tiene el Departamento; ya no se puede acudir al expediente fácil de esperar todo o pedirle cualquier cosa al TGN».

Esto implica que el Consejo asume corresponsabilidad en tales actos administrativos, tanto cuando emite dictamen como cuando no se pronuncia sobre los mismos¹⁵.

No menos significativa es la facultad que tiene el Consejo de censurar los actos y resoluciones del Prefecto, y que en caso de darse, obliga a su renuncia, la cual sin embargo podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República. Este procedimiento es análogo al que rige la censura de los actos de los ministros de Estado (Art. 70 de la CPE). En ambos casos, lo que se busca es la modificación de las políticas y procedimientos impugnados, y no propiamente la sustitución de la autoridad cuestionada. Que la decisión final quede en manos del Presidente, hace parte de las prácticas de un régimen presidencialista de gobierno, que es el que tenemos en Bolivia.

Organización y funcionamiento

En nuestro punto de vista, las atribuciones que tiene el Consejo no son pocas ni secundarias, y en principio constituyen una buena base jurídica para que este organismo se constituya en un poder efectivo en el Departamento y pueda contrapesar el poder acrecentado -por la descentralización- del Prefecto. Pero ello puede no ser suficiente, en la medida en que no se den otras condiciones necesarias, e incluso la situación real del Consejo puede ser bastante diferente de lo que los legisladores han pretendido.

¹⁵ Se ha dicho que esta potestad del Consejo Departamental tendría solo un valor relativo, pues la propia Ley autoriza al Prefecto a apartarse del dictamen y/o aprobación emitidos por el Consejo, asumiendo entonces plena responsabilidad del acto administrativo y sus resultados, en cuyo caso, sin embargo, el Consejo tiene el recurso de efectuar una representación ante el Presidente de la República, en cuyas manos queda la resolución definitiva de la controversia. Sin embargo, si se analiza esta disposición con más cuidado, se verá que la misma tiene menos un afán de limitar la acción del Consejo que un sentido práctico de evitar empantanamientos en la administración departamental. Por lo demás, apartarse del dictamen del Consejo es un recurso extremo que asume el Prefecto, con toda la gravedad de la responsabilidad que ello entraña, como lo es también el recurso de representación ante el Presidente de la República. En ese sentido, ambos son recursos que en realidad están ahí más para obligar a las partes -Prefecto y Consejo- a negociar y concertar en casos de grandes diferencias, lo que una vez más muestra el poder que puede tener el Consejo Departamental.

De hecho, en el Departamento de Cochabamba, a casi dos años de la constitución y funcionamiento de los primeros consejos departamentales¹⁶, la imagen que el Consejo proyecta es la de un organismo débil, supeditado y controlado por el Prefecto, y cuya actividad pasa desapercibida para la opinión pública. Creemos que este tipo de imagen se repite en los otros departamentos.

Si bien es algo prematuro hacer una evaluación concluyente del papel fiscalizador de los consejos departamentales, la información que tenemos nos permite apreciar que esta labor no ha pasado del requerimiento de informes a las dependencias de las prefecturas -son menos frecuentes las peticiones de informe oral y escrito al Prefecto-, que si bien generan información no tienen mayor incidencia efectiva y rara vez obligan al Prefecto a modificar sus decisiones. Hasta acá, los consejos departamentales parecen ser deficientes fiscalizadores, y de hecho ningún Consejo Departamental ha hecho uso del recurso de censura motivada contra el Prefecto, lo que no necesariamente es un signo de conformidad con su trabajo.

Cabe entonces preguntarse, ¿qué es lo que le impide al Consejo Departamental, tener mayor peso y un desempeño más eficaz y dinámico? La respuesta, creemos, está sobre todo en las limitaciones que enfrenta su funcionamiento, algunas de ellas atribuibles a su propio marco normativo y reglamentario. Veamos:

- a) El Consejo es independiente en su composición del Prefecto -sus miembros son designados por los concejos municipales-, pero no lo es en su funcionamiento, desde el momento en que la CPE dispone que quien lo preside y representa es el Prefecto (Art. 110); es decir la misma autoridad a la que debe fiscalizar y controlar, lo cual es incongruente, y en la práctica ha dado lugar a una dependencia

¹⁶ La Ley de Descentralización Administrativa entró en vigencia el 1° de enero de 1996, y a partir de marzo de ese año, comenzaron las Prefecturas a funcionar, con la designación de los prefectos y sus colaboradores. Los consejeros departamentales iniciaron actividades el 1° de abril de 1996 por un periodo de 2 años.

funcional del Consejo respecto del Prefecto, acentuada por otras disposiciones de la Ley de Descentralización y su Decreto Reglamentario¹⁷.

A. pesar de que la Ley de Descentralización le reconoce al Consejo, como es lógico, la facultad de aprobar su Reglamento de Funcionamiento y Procedimientos Internos (Art. 14, inc. n), el Poder Ejecutivo incorporó una serie de aspectos normativos y procedimentales sobre la composición, la estructura orgánica, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones del Consejo, que virtualmente conforman un reglamento de carácter general para todos los consejos departamentales¹⁸.

De acuerdo a esta reglamentación, la estructura orgánica del Consejo está compuesta por la Presidencia, que ejerce el Prefecto, sin sustituto; una Secretaría, que se le encomienda al Secretario General de la Prefectura¹⁹, y Comisiones de trabajo no permanentes. Esto significa

¹⁷ Nos referimos al Decreto Supremo 24206 de 29 de diciembre de 1995, que reglamenta la estructura y funcionamiento de las prefecturas, incluso el funcionamiento del Consejo Departamental y que estuvo vigente hasta el 2 de septiembre de 1997, cuando fue abrogado por otro Decreto Supremo, el 24833, que modifica la estructura orgánica de las Prefecturas. Este último Decreto, empero, no contiene ninguna disposición sobre los consejos departamentales, por lo que el Decreto anterior continúa siendo un referente importante en esta materia y varias de sus normas se siguen aplicando en la práctica.

¹⁸ El Consejo Departamental de Cochabamba posee un Reglamento de Funcionamiento y Procedimientos Internos, de 7 capítulos y 63 artículos, aprobado mediante Resolución No. 005/96, del 14 de mayo de 1996. Este reglamento, que está vigente, no sólo es concordante con los artículos del D.S. 24206, referidos al Consejo, sino que su redacción está basada en ellos. En realidad, este Decreto ha coartado la facultad de los consejos departamentales de dotarse de una normativa interna, en función de sus necesidades y características propias.

¹⁹ ¿Cuál es la razón jurídica para que el Secretario General de la Prefectura sea el Secretario del Consejo Departamental? ¿Por qué el Consejo Departamental no puede elegir un Secretario de entre sus miembros? Son las preguntas que se hacen los consejeros departamentales. Entrevistas con José Antonio Rivera, exrepresentante de la Provincia Cercado, y con Martha García, representante de la Provincia Mizque.

que el Consejo no tiene una directiva propia para conducir sus labores y sus sesiones de trabajo²⁰.

Intentando superar estas dificultades, el Consejo Departamental de Cochabamba, ha incorporado en su Reglamento, la mención de «Presidente Nato» del Consejo, cuando se refiere al Prefecto, que no es lo que dice la Ley de Descentralización, procurando con ello abrir un resquicio legal para que el Consejo pueda tener su propia directiva, elegida de entre sus miembros. Y aunque el Reglamento no llegó a ello, en la práctica los consejeros departamentales han designado un presidente a-doc, función encomendada a uno de sus miembros para que se encargue de canalizar ante el Prefecto o el Secretario General la atención de algunos requerimientos de los consejeros -por ejemplo, el pago de dietas-, acordar el número de sesiones, coordinar algunas actividades del Consejo y otras cuestiones menores; es decir que más que un presidente electivo es un representante corporativo de los consejeros. Desde ya esta fórmula no ha resuelto los problemas ocasionados por la falta de una directiva propia.

- b) Igualmente absurda es aquella disposición por la cual el Consejo sólo puede tener comisiones de trabajo *no permanentes*. La práctica ha demostrado lo contraproducente de esta limitación. Para que el Consejo pueda pronunciarse sobre convenios, contratos y otros actos administrativos, se requiere de informes previos que deben ser elaborados por las comisiones respectivas, partiendo del análisis detallado de todos los antecedentes. Esta tarea no se puede realizar directamente en el plenario del Consejo ni por comisiones eventuales que no tienen la especialización necesaria. Esta misma exigencia se plantea con relación a las funciones de control y fiscalización, pues ello requiere de una tarea de seguimiento continuo y sistemático de las acciones prefecturales que, para ser efectiva, tiene que

²⁰ Esta limitación ha creado una situación absurda, «...cuando el Prefecto está ausente, no puede realizarse ninguna sesión; al extremo de que si por alguna razón, el Prefecto debe salir de emergencia de la sala de sesiones, la sesión queda suspendida» Testimonio recogido en entrevistas con los consejeros departamentales.

hacerse mediante comisiones permanentes, familiarizadas con las materias de su trabajo. En los hechos, lo que ha ocurrido es que las comisiones constituidas por el Consejo, se han transformado de facto en permanentes, y ello por la propia necesidad que tiene la Prefectura de que sé de un despacho expedito de los asuntos que somete a consideración del órgano deliberante²¹.

- c) Las restricciones a la autonomía del Consejo se agravan por cuanto el Consejo Departamental no tiene un presupuesto propio. De acuerdo al D.S. 24206 (Art. 31), los gastos corrientes del Consejo forman parte de las partidas de gasto corriente de la Prefectura; por lo tanto, dependen directamente de la autoridad a quien debe el Consejo *controlar y fiscalizar*. Así, los prefectos tienen en el presupuesto, un instrumento de presión y control sobre la actividad del Consejo y de sus miembros, que incluso puede ser utilizado -y hay indicios de ello- para la cooptación política.
- d) Otra limitación incomprensible es la prohibición de consignar en las partidas presupuestarias (Art. 31 del D.S. 24206), gastos por conceptos de asesorías al Consejo Departamental. En el afán de frenar los gastos administrativos, parece haberse ignorado que las labores del Consejo tienen una dimensión técnica importante, que precisa de apoyo y asesoramiento profesional, como el que tienen el Parlamento o los concejos municipales. Esta exigencia es tanto más evidente por cuanto una buena parte de los consejeros departamentales -especialmente los provenientes de provincias- son personas que no tienen formación profesional ni experiencia en la administración pública, por lo tanto no están en aptitud de desarrollar sus tareas sin el apoyo de colaboradores calificados.

²¹ El Consejo de Cochabamba, al igual que los de otros Departamentos, ha conformado 5 comisiones: la Comisión Económica y Financiera, la Comisión de Desarrollo Humano, la Comisión de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, la Comisión de Participación Popular e Integración Provincial y la Comisión Jurídico-Legal. Cada una de estas comisiones, tiene 4 miembros titulares y adscritos. Las comisiones con mayor trabajo son dos: la Jurídico-Legal, que se ocupa de los asuntos relacionados con contratos, convenios y resoluciones y dictámenes de carácter legal; y la Económica y Financiera, que analiza el proyecto de presupuesto y la ejecución presupuestaria.

La impresión que uno puede formarse es que el Consejo no tiene la capacidad técnica necesaria para incidir efectivamente en la aprobación de los planes y proyectos que el Prefecto somete a su consideración -cumpliendo las formalidades de ley- y mucho menos para mejorar su calidad, limitándose las más de las veces a refrendar y convalidar. Y que la energía que ponen muchos consejeros tratando de introducir en el plan operativo de la Prefectura, proyectos destinados a sus provincias, o para sacar una tajada del presupuesto departamental, no siempre tiene el sustento técnico que lo justifique y respalde. Esto tiene que ver también con la dificultad de acceso a la información -que el ejecutivo le recorta para controlar las decisiones o simplemente no la tiene disponible- pero, una vez más, con las limitaciones del órgano colegiado para procesar y evaluar la información que puede tener disponible.

- e) Hay otras limitaciones de tipo procedimental como las referidas al número de sesiones que puede realizar el Consejo Departamental o a los plazos para la convocatoria a sesiones ordinarias y extraordinarias, materias éstas en las que el D.S. 24206 incursiona, estableciendo normas de validez general en todos los departamentos, sin consideración a sus peculiaridades y necesidades específicas, y a veces interfiriendo el funcionamiento de los consejos²².

Es fácil advertir que todos estos elementos constituyen un conjunto de limitaciones normativas, técnicas, administrativas, económicas y de procedimientos, que afectan negativamente al desempeño del Consejo Departamental, impidiéndole ejercitar todas sus competencias y atribuciones. Como ya se anticipó, esta situación redundará en una manifiesta supeditación a la autoridad del Prefecto.

²² La opinión que hemos recogido es que para el caso del Consejo de Cochabamba, el plazo de 7 días hábiles, determinado en el Decreto, para la convocatoria a las sesiones, es excesivo e injustificado. Y en cuanto a las sesiones, su número es variable, habiendo llegado hasta a 6 en algunos meses, con un mínimo de dos ordinarias y el resto que se consideran extraordinarias. Es este aumento del número de sesiones que el Decreto intentó evitar, al establecer sólo una sesión ordinaria por mes, pero se ve que no lo ha conseguido. Este fracaso tiene que ver con el hecho de que los consejeros perciben dietas por cada sesión realizada, por tanto cuantas más sesiones se llevan a cabo al mes tanto mayor es la remuneración recibida

Problemas de legitimidad

Ya dijimos que uno de los propósitos de la descentralización administrativa es ampliar la representación política en los departamentos y reforzar la capacidad del gobierno para captar y responder a las necesidades locales. Esto debía lograrse en buena medida con la constitución del Consejo Departamental. Las atribuciones que la ley le confiere, y su condición de órgano de representación ciudadana y provincial, debían permitirle desempeñar un rol de intermediación entre el Departamento y el gobierno nacional, entre las provincias y municipios y la Prefectura, entre la ciudadanía y el sistema político departamental.

Muchos pensaron que los consejos departamentales harían perder a los comités cívicos su razón de ser, que hasta entonces habían asumido la representación de los departamentos y las regiones, actuando muchas veces como poderes duales frente a las autoridades legalmente constituidas, y sobre todo compitiendo con las instituciones políticas (partidos políticos, parlamento, concejos municipales) en la canalización de las demandas y reivindicaciones de diversa índole y alcance, lo cual ha sido y es todavía un factor que interfiere la institucionalización del sistema político.

A juzgar por los hechos, los consejos departamentales no han conseguido desplazar a los comités cívicos, que mantienen capacidad de convocatoria y movilización social y siguen cumpliendo los roles de mediación que les han caracterizado. En Cochabamba, por ejemplo, es notorio que el Comité Cívico es un referente de mayor visibilidad, influencia y reconocimiento en la opinión pública, que el Consejo Departamental²³, cuya actividad aparentemente es poco conocida y pasa desapercibida.

Algunos atribuyen la debilidad del Consejo Departamental a la baja representatividad de sus miembros, derivada del mecanismo de su designación, a través de los concejos municipales, que tampoco son muy representativos que se diga. «Dado que los concejales municipales -sostiene Rober-

²³ Oscar Bakir, presidente del Comité Cívico, asegura que su organización mantiene una credibilidad muy alta, lo que hace que continúe siendo un interlocutor privilegiado con las instancias de gobierno y que la gente y las organizaciones locales sigan acudiendo a él para buscar soluciones a sus problemas.

to Laserna- son elegidos por lista atada a los candidatos a alcalde, el distanciamiento entre los consejeros departamentales y la ciudadanía es muy grande. En los hechos, la población no se siente representada en el Consejo Departamental que, por ello, carece de legitimidad política para ejercer a plenitud su función»²⁴. Esta percepción coincide con el criterio de los portavoces del movimiento cívico nacional que cuestionan la representatividad de los consejeros departamentales.

Hay que recordar que la atribución dada a los concejos municipales de nombrar a los consejeros departamentales, tuvo como uno de sus propósitos el establecer una articulación orgánica entre el nivel departamental y el nivel municipal, a fin de propiciar y facilitar una labor concurrente, complementaria y coordinada entre la Prefectura y los gobiernos locales. La Ley añadió el requisito de los dos tercios de votos para la designación de los consejeros departamentales, como una manera de disminuir la influencia partidaria e inducir a un consenso político que favoreciera la designación de ciudadanos idóneos y meritorios.

Lo que se puede apreciar es que estos objetivos se han logrado sólo parcialmente. La elección indirecta de los consejeros no ha podido evitar -y no podría ser de otra manera, puesto que quienes los eligen, los concejales municipales, tienen filiación política- la influencia partidista y la disputa de los partidos para llegar a tener el mayor control posible del Consejo Departamental, por lo que su composición refleja también el alineamiento político de sus miembros²⁵. Es decir, que no siempre en la designación de

²⁴ Laserna, Roberto: «Descentralización en Bolivia...», pag. 18

²⁵ Según la información que recogimos en el mes de enero de este año, el Consejo de Cochabamba tenía la siguiente composición política: De un total de 24 consejeros, el MNR entre 6 a 8; Izquierda Unida-Asamblea de la Soberanía de los Pueblos (ASP) tendría 7; NFR 4; y los restantes 5 ó 7 consejeros que se identificaría con otros partidos, incluso algunos independientes. Esta relación de fuerzas ha variado considerablemente a partir del 1º de abril de este mismo año, fecha en la que se renovó la composición de los concejos departamentales de todo el país, y se inició un nuevo período de funcionamiento (1998-2002). La nueva composición del Consejo Departamental de Cochabamba, muestra una mayoría favorable a la megacoalición gobernante (ADN-MIR-NFR-UCS) y una disminución de la representación del MNR. En realidad la recomposición de los concejos departamentales, en todo el país, ha favorecido políticamente al bloque oficialista que controla el gobierno nacional, lo que en gran medida se debe a la influencia política desplegada por los prefectos en la elección de los nuevos consejeros por parte de los concejos municipales provinciales. Un efecto de ello parece ser la disminución de ciudadanos independientes designados como representantes provinciales.

los consejeros habrían primado consideraciones de idoneidad, mérito y representatividad, sino apenas la filiación o la simpatía político-partidista.

Esto por una parte; pero por otra, se puede percibir que los consejeros están sometidos a una fuerte presión de los alcaldes y concejales municipales de las provincias a las que representan, que se confunde con un control institucional pero que en realidad es más una forma de presión política y hasta personal, lo cual limita la independencia de criterio y acción de los consejeros²⁶.

Adicionalmente, se puede también mencionar como otro elemento de debilidad política de los Consejos, el hecho de no haberse constituido en foros de debate político. A diferencia de lo que sucede con el Parlamento, los consejos no son la palestra donde se ventilen y discutan los problemas políticos, económicos y sociales de los departamentos y donde se tome posición y se oriente a la ciudadanía sobre cuestiones importantes del debate público²⁷. Esta dimensión todavía no ha aparecido en la labor de los consejos, pero que en todo caso es atribuible no a impedimentos de orden legal sino más bien a las limitaciones políticas de los propios consejeros. La impresión existente en los círculos de opinión es que el Consejo tiende a diluirse en temas fragmentarios y puntuales, y no es capaz de ocuparse de temas más globales del quehacer regional, muchos de los cuales tienen una dimensión de conflicto con el gobierno nacional, y que por ahora continúan reservados a los Comités Cívicos. Los consejeros departamentales tienen una cierta inhibición para involucrarse con estos temas y parecen más cómodos concentrando su atención en cómo favorecer a sus provincias y distritos con la distribución del presupuesto departamental.

²⁶ --Existe una idea errónea del rol de los consejeros; algunos alcaldes y concejales municipales los tratan como si fueran sus empleados, y a veces ocurre que los propios consejeros no valoran suficientemente su investidura--: entrevista con José Antonio Rivera, exConsejero de Cochabamba.

²⁷ Es ilustrativo, por ejemplo, que en cuestiones tan candentes como el proyecto Misicuni, los conflictos sobre la perforación de pozos para la provisión de agua, la polémica carretera Cochabamba-Chimoré, Yapacani, la erradicación de coca y otras más, para el Departamento de Cochabamba, el Consejo Departamental brille por su ausencia, y nadie se extraña de ello.

Ahora bien, los problemas de legitimidad no son exclusivos del Consejo Departamental; pues también el Prefecto confronta cuestionamientos a su legitimidad, tanto o mayores que los del Consejo. Hay sectores de la opinión pública a los que la forma de designación del Prefecto, reservada exclusivamente al Presidente de la República, sin ninguna intervención de la ciudadanía o consulta con el Consejo Departamental, les parece una designación «a dedo», que tiende recaer en personas de su absoluta confianza política antes que en ciudadanos suficientemente idóneos para el cargo²⁸, cuyo comportamiento luego propende a ser de una marcada subordinación al jefe de Estado y a los dictados del gobierno central. Por cierto que esta circunstancia debilita el liderazgo del Prefecto y sus posibilidades de interlocución y negociación con los actores de la región, lo cual reduciendo sus márgenes de acción como cabeza de la administración departamental.

²⁸ Banzer ha nombrado como Prefectos de los Departamentos, casi sin excepción, a los jefes departamentales de ADN, lo que parece confirmar la impresión de que el mérito que prevalece es ser funcionario del partido. Los prefectos tienen el rango de Ministros de Estado, sin embargo, en general no se ven personalidades destacadas al mando de las prefecturas, con liderazgo político o intelectual en sus jurisdicciones.

LA NUEVA PREFECTURA: ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Existe amplia coincidencia en que el proceso de descentralización es una de las acciones claves para modernizar la gestión pública y hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos, pues tiene la virtud de trasladar las decisiones lo más cerca posible de donde vayan a ser ejecutadas, de modo que no se administre desde los niveles superiores nada que pueda ser mejor administrado en los niveles inferiores. Es lo que se conoce como el principio de subsidiaridad, que hace posible reordenar más racionalmente la asignación de competencias y atribuciones entre los distintos niveles del Estado y, por tanto, la pirámide de los procesos decisionales. Naturalmente esto no es posible si no se revitalizan y fortalecen los órganos de los niveles descentralizados, que es lo que intentan tanto la Ley de Participación Popular como la Ley de Descentralización Administrativa.

Tradicionalmente en Bolivia, las municipalidades y más todavía las prefecturas, se han caracterizado por ser órganos esencialmente políticos, utilizados por los gobiernos de turno o los partidos, para establecer su propio dominio político sobre las regiones. La percepción mayoritaria en la población es que se trata de entidades políticas y sólo secundariamente de órganos técnicos y administrativos que deben ofrecer servicios públicos

eficientes a la comunidad. Los propios funcionarios públicos internalizaron esta imagen de su institución y de su papel, por ello el contingente humano de las prefecturas -y en menor medida de las alcaldías-, ha tenido poca relación con las necesidades técnicas de la administración pública y, menos todavía, con el desarrollo de una gerencia pública moderna. De ahí que, un desafío fundamental de la Descentralización Administrativa sea desarrollar la dimensión técnica de la institución prefectural, de manera que éste no sea ya solamente un órgano político sino también administrativo.

Administración política y económica

A partir de la vigencia de la Ley de Descentralización Administrativa, se ha procedido a la integración de la administración política con la administración económica en los departamentos. La nueva Prefectura ha asimilado las funciones y los recursos humanos, físicos y financieros, tanto de las ex-corporaciones como de las entidades descentralizadas y las dependencias desconcentradas de la administración central, cuya disolución determinó la Ley. Con ello, se ha buscado unificar el poder político y el poder económico -que sobre todo detentaban las corporaciones-, en un solo órgano político administrativo que es la nueva Prefectura, que representa al Poder Ejecutivo. Sin duda, éste es un cambio sustantivo en la configuración del sistema político decisional, en el ámbito de los departamentos²⁹.

Al mismo tiempo, se ha procurado frenar y revertir la extrema fragmentación que caracterizaba a la administración pública en los departamentos, ocasionada por la proliferación de agencias y proyectos gubernamentales y de la cooperación internacional, y su relacionamiento caótico con las instancias del gobierno nacional³⁰.

²⁹ «Anteriormente, el Prefecto se ocupaba solamente de problemas políticos y de asuntos de seguridad pública, en tanto que era el Presidente de la Corporación de Desarrollo quien manejaba los proyectos de inversión y actuaba, casi siempre, con un criterio excluyente, llegado en algunos casos, a tener más poder que el propio Prefecto»: J.G. Justimano, pag. 29.

³⁰ «La administración departamental, unificada en la Prefectura, tiene ahora la responsabilidad de la planificación, ejecución, control y evaluación de las acciones de desarrollo e inversión pública en el Departamento, institucionalizando el relacionamiento efectivo con el gobierno nacional y los gobiernos municipales, en un plano de concurrencia y coordinación.»: Prefectura de Cochabamba. «Memoria de la Descentralización Administrativa, junio 1997, pag. 8».

Sin embargo, esta integración de funciones, de competencias, de proyectos y de recursos, bajo la responsabilidad de la Prefectura, no se ha consolidado. todavía hay varias reparticiones, programas y proyectos -especialmente de aquellos que cuentan con financiamiento de la cooperación internacional- que sólo formalmente dependen de la Prefectura, y en los hechos prosiguen manejándose con amplia autonomía de gestión o en línea de dependencia directa con los ministerios, o simplemente bajo el control de las instancias del gobierno central³¹.

Modelo de gobierno

La Ley de Descentralización Administrativa estableció que la organización interna de la Prefectura sería reglamentada mediante Decreto Supremo. Eso fue lo que hizo el gobierno de Sánchez de Lozada, a través del D.S 24206, definiendo un tipo de organización uniforme para todos los departamentos, con una estructura ejecutiva de secretarías departamentales, correspondientes a los principales ministerios del Poder Ejecutivo, y cuyas atribuciones se especificaban en el mismo Decreto.

Aquel Decreto definió los siguientes niveles jerárquicos:

- *Político-decisional*: Prefecto
- *Coordinación*: Secretaría General
- *Control*: Dirección de Auditoría Interna
- *Apoyo y Asesoramiento*: Dirección de Asuntos Jurídicos y Dirección de Comunicación Social
- *Ejecución*: Secretarías Departamentales de Desarrollo Sostenible; Desarrollo Económico; Desarrollo Humano; Participación Popular; y Tesoro Departamental
- *Operativo*, Direcciones dependientes de las Secretarías.

³¹ Un ejemplo de ello es el Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba, que ha sido registrado dentro el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de la Prefectura. La Prefectura cubre los gastos de personal y funcionamiento de este proyecto, pero no decide sobre él. Esta facultad la tiene Viceministerio de Desarrollo Alternativo. Incluso el directorio del Plan del Trópico, que en teoría es su máximo nivel decisional, es presidido por el Presidente de FONADAL y no por el Prefecto o su representante.

La estructura orgánica establecida en el primer decreto reglamentario, configuraba un *modelo de gobierno*, con una *jefatura*, a cargo del Prefecto, y un *jefe de gabinete* o *primer secretario*, ejercido por el Secretario General, designado por el Prefecto -en consulta con el Presidente de la República-, y que toma la responsabilidad ejecutiva del desempeño técnico-administrativo de la Prefectura, mediante la coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos que ejecutan las otras secretarías. Este desdoblamiento de responsabilidades deja al Prefecto con la conducción política de la administración departamental y con la competencia directa en materias de seguridad y orden público.

Además de la novedad de esta distribución de responsabilidades entre el Prefecto y el Secretario General -que introduce una figura cercana a la que se da en los regímenes parlamentarios entre el Presidente o Jefe de Estado y el Primer Ministro o Jefe de Gobierno-, y que en Bolivia no se repite en los otros niveles de gobierno, la organización administrativa de la Prefectura presentaba otros rasgos interesantes e innovadores; mencionemos dos: Primero, la fuerza que se quiso dar a la Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible, otorgándole no sólo la tarea de formular los planes de desarrollo sino de elaborar el presupuesto departamental, lo que implica separar esta función del control de la ejecución presupuestaria y la administración de los recursos, que le toca al Tesoro Departamental³². Y segundo, la creación de la Secretaría Departamental de Participación Popular, como la instancia ejecutiva a través de la cual la Prefectura debía relacionarse y coordinar, tanto con los gobiernos municipales cuanto con las organizaciones de base, y llevar a cabo políticas y programas de fortalecimiento institucional, en apoyo de estas instituciones, dentro del objetivo de promover la Participación Popular.

El montaje y funcionamiento de la nueva organización administrativa en las prefecturas, ha confrontado sin embargo dificultades de distinto orden. Una evaluación llevada a cabo conjuntamente por el Ministerio de la Presidencia y la Secretaría Nacional de Participación Popular, en los primeros

³² Recuérdese que en el nivel del gobierno central esas dos funciones se hallan reunidas en el Ministerio de Hacienda que, de esta manera, no sólo administra los fondos del Estado sino que dispone en qué se los gasta.

meses de 1997, sobre la situación de las prefecturas, detectó una serie de deficiencias: desajustes organizativos y de funcionamiento en las distintas secretarías; imprecisión de funciones y competencias en las direcciones operativas; falta de instrumentos y procedimientos de coordinación entre la Secretaría General y las otras secretarías; carencia de un sistema de monitoreo y evaluación de proyectos; insuficiente implementación de los sistemas de planificación, de inversión pública y de administración y control gubernamental; inexistencia de sistemas integrados de información y base de datos; deficiente relacionamiento con otras instituciones y niveles de gobierno.

A ello, habría que añadir las dificultades de coordinación política, que se presentaron como consecuencia de la distribución de las secretarías departamentales entre los distintos partidos de gobierno, y que por cierto entorpecieron el desenvolvimiento de la administración departamental. Se debe considerar, sin embargo, que muchos de estos y otros problemas, pueden explicarse por la transición a una estructura y un modelo institucional innovativo que, por lo mismo, requería de un periodo de tiempo para asentarse, afinarse y corregirse, tanto como de un apoyo especial del Poder Ejecutivo para poder desarrollar capacidades institucionales propias en cada una de las prefecturas³³.

La reforma de la reforma

Esas condiciones al final no se dieron. El 6 de agosto de 1997, se produjo el cambio de los titulares del gobierno nacional, y con él llegaron también los cambios a las prefecturas de los departamentos. Una de las primeras medidas del gobierno de Banzer ha sido, justamente, el D.S.

³³ «Una vez constituidas las diferentes unidades administrativas, no hubo continuidad en el proceso de ajuste y complementación en términos de su articulación y coordinación interna, debido fundamentalmente a la inexistencia de una unidad de desarrollo organizacional que se encargara de la implementación, monitoreo y evaluación de la nueva estructura... Esta falencia se debe también a que en el nivel nacional no se definió una estrategia que contemplara los aspectos antes mencionados, originando con ello, deficiencias en la administración de los recursos financieros, técnicos y humanos, que se expresan en la inadecuada distribución de recursos humanos y materiales, trámites morosos, centralismo administrativo, poca uniformidad en el manejo administrativo y financiero de programas y proyectos, etc.»: Prefectura de Cochabamba: «Memoria...», pag. 42-43.

24833, de 2 de septiembre de 1997, que abroga el D.S. 24206 e introduce modificaciones en la estructura orgánica de la Prefectura. Las principales de tales modificaciones son las siguientes:

- a) Se cambia la denominación de Secretarías Departamentales por la de Direcciones Departamentales que están constituidas por Unidades Operativas; un cambio, por cierto, que no tiene nada de sustantivo, y que únicamente ha traído complicaciones en la presentación y el relacionamiento de las instancias ejecutivas de la Prefectura;
- b) Se elimina el «premierato» del Secretario General -ahora llamado Director General Departamental-, poniéndolo en el mismo nivel jerárquico de los otros directores³⁴ y transformando sus anteriores roles de jefe de gabinete y secretario coordinador en funciones más de apoyo técnico y administrativo al Prefecto.

Es posible que esta disminución de la jerarquía y la autoridad del secretario general, tengan que ver más con motivos políticos que con objetivos institucionales. En la repartición de cuotas de poder dentro las prefecturas, un espacio muy disputado ha sido precisamente el de la Secretaría General. Actualmente, en 6 de las 9 prefecturas, el cargo de Secretario (Director) General es ocupado por militantes de NFR, MIR, CONDEPA y UCS. Para ceder este cargo, probablemente ADN no ha encontrado mejor salida que recortarle poder y así prever situaciones de conflicto que podrían presentarse entre el Prefecto y el Secretario General.

- c) La función de coordinación al interior de la Prefectura, se la ha transferido a un Consejo Técnico, presidido por el Prefecto e integrado por los directores departamentales, que en realidad es el gabinete

³⁴ En el modelo anterior, el Secretario General designaba a los secretarios departamentales, previa consulta efectuada al Prefecto: en el nuevo esquema, todos los secretarios son nombrados por el Prefecto. Esta facultad del Prefecto de nombrar a todos sus colaboradores es sin embargo más formal que real. Conformadas como están las prefecturas por la coalición partidaria que controla el gobierno nacional, tal designación es más bien producto de las negociaciones entre las cúpulas partidarias.

prefectural. La duda que se plantea es si este Consejo podrá llevar a cabo una tarea de coordinación, seguimiento y evaluación de la gestión prefectural, de forma permanente y con un sentido técnico.

- d) Se crea una Dirección General de Régimen Interior, en el mismo nivel de las otras direcciones, para atender las cuestiones de orden público y seguridad interna. Asimismo, en el nivel de apoyo, se crean una Asesoría General y una Dirección Administrativa Departamental³⁶.
- e) Se baja el nivel jerárquico de la Secretaría Departamental de Participación Popular, convirtiéndola en una Unidad Operativa, dependiente de la Dirección de Desarrollo Social -antes Secretaría de Desarrollo Humano-. Este cambio tiene relación con la intención del nuevo gobierno de bajarle perfil a todo lo relativo a la Participación Popular.
- f) Se amplían las competencias del Tesoro Departamental (ahora Dirección General de Finanzas y Tesoro), dándole la responsabilidad no sólo de ejecutar el presupuesto sino de elaborarlo -antes esta tarea estaba encomendada a la Secretaría de Desarrollo Sostenible-, lo cual incrementa notoriamente su poder, en detrimento de las otras secretarías.
- g) Al quitársele a la Dirección Departamental de Desarrollo Sostenible, la responsabilidad de dirigir la elaboración del presupuesto departamental -que le permitía ligar la planificación de mediano y largo plazo, con la definición de los planes operativos anuales-, esta oficina tiende a perder importancia y, con ella, también la planificación departamental, en la medida en que se desarrolla como una tarea burocrática e improductiva, distante de la toma de decisiones políticas y desvinculada de las acciones concretas de la prefectura. Aquí se reproduce de alguna manera, la devaluación que ha sufrido

³⁶ Se puede ver que en todas las prefecturas del país, esta Dirección Administrativa ha cobrando creciente importancia, al centralizarse en ella la gestión de los asuntos administrativos de la Prefectura, incluyendo las acciones de fortalecimiento institucional y organizativo, que antes estaban en la esfera de la Secretaría General.

el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, cada vez más reducido a tareas medioambientales y más alejado de la posibilidad de ser el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación.

Todos estas modificaciones tienen como una consecuencia inmediata, la reconcentración de autoridad y poder decisorio en el Prefecto del Departamento³⁶, que ahora, en virtud del nuevo Decreto, tiene la posibilidad además de contar con un staff de apoyo más fuerte -con el Asesor General, el Director de Régimen Interior, el Director Administrativo, el Director Jurídico y el mismo Director General de la Prefectura-, quizás incluso en competencia con las direcciones ejecutivas sectoriales. Es el retorno, por así decirlo, a una Prefectura «presidencialista», que importa el fracaso prematuro de un experimento que pretendió implantar en el nivel departamental, un modelo de gobierno diferente al modelo presidencialista del Poder Ejecutivo y de las Alcaldías Municipales.

Problemas institucionales y políticos

La carencia de políticas institucionales, la discontinuidad en los planes de acción, la debilidad administrativa, la ausencia de normas y procedimientos claros y estables, la falta de personal calificado, la inestabilidad funcionaria, la captura partidista, el clientelismo político, el prebendalismo y la corrupción, son problemas que arrastra el Estado boliviano desde hace mucho tiempo atrás, y que suelen manifestarse en todos sus ámbitos. Justamente por ello, uno de los principales desafíos del proceso de descentralización ha sido y es superar estos problemas, en el plano de la administración departamental y municipal. A menos que en estos niveles del Estado, se haya logrado consolidar una cierta fortaleza institucional y capacidad de gestión, será muy difícil que los gobiernos subnacionales

³⁶ Todos los nombramientos de Directores y Jefes de Unidades, son ahora atribución exclusiva del Prefecto. Anteriormente, los secretarios departamentales designaban a sus directores, en consulta con el Secretario General.

estén en condiciones de asumir las competencias y recursos que les son transferidos, garantizando un mínimo de eficacia y transparencia³⁷.

Lo que viene ocurriendo, sin embargo, en la práctica de la Descentralización Administrativa resulta a todas luces contradictorio con aquellos propósitos. Hay varios factores que conspiran para ello, pero tal vez dos son los fundamentales.

En primer lugar, la falta de continuidad en las reglas y los instrumentos que orientan las acciones de implementación de este proceso. Un ejemplo claro es el cambio brusco que ha producido el D.S 24833, en la estructura orgánica de la Prefectura, menos de un año y medio después de que se implantara un nuevo esquema administrativo y organizacional, dentro de los lineamientos de la Ley 1654, y cuando aún no había tenido tiempo de mostrar todas sus virtudes y defectos. Que aquél esquema tenía deficiencias, y que la descentralización es un proceso que precisa ajustes continuos, no hay ninguna duda. Pero lo que se ha hecho, cambiar desde la denominación de las secretarías, sólo con el afán de marcar diferencias con el gobierno anterior e introducir otras modificaciones más sustantivas, sin base en estudios técnicos sobre lo que se quiere corregir y mejorar, apresuradamente, bajo el influjo de presiones políticas, no tiene nada de racional y no responde a una política seria de desarrollo institucional.

Lo dicho puede fácilmente constatarse, observando la confusión y los desajustes orgánicos y administrativos, de todo tipo, que este último cambio ha provocado. Por lo que puede apreciarse que lejos de haber resuelto los problemas ya existentes, de una transición no concluida, la nueva reforma organizativa parece haberlos agravado. Esto es grave para una

³⁷ Entendemos por capacidad de gestión, al proceso de dirigir, conducir u orientar los recursos humanos, técnicos y financieros de una determinada institución para conseguir el logro de sus objetivos en determinado periodo de tiempo. Pero como aquí estamos hablando de instituciones públicas, la gestión prefectural o municipal, debe entenderse también como la acción de gobernar, ya que en ella se combinan elementos técnicos de gestión y/o gerencia con el arte de la política, o sea la capacidad de adecuar la acción de gobierno a las demandas e intereses de la población.

institución (la Prefectura) que requiere imperiosamente consolidar sus nuevas funciones y estructuras.

Un segundo factor tiene que ver con la sobreinfluencia político-partidista en los gobiernos departamentales y la reproducción de prácticas prebendales y clientelistas de los partidos políticos. Esto se ha puesto de manifiesto en el copamiento de cargos, direcciones y jefaturas, por parte de militantes de los partidos oficialistas, así como en la distribución de esferas de influencia política, y las serias dificultades que ello genera para la convergencia de las metas y orientaciones de trabajo y la coordinación y complementación de iniciativas y actividades entre las distintas secretarías. Este es un fenómeno que ya se vio durante la gestión anterior, y que ahora se repite en la gestión presente, con elementos más pronunciados dado el mayor número de partidos que comparten influencias en las prefecturas. Antes que favorecer la formación de un servicio civil profesionalmente idóneo en las prefecturas, los partidos están respondiendo a la necesidad de distribuir empleos a sus personeros y seguidores³⁸.

En la estrategia del proceso de descentralización, un punto fundamental era rescatar aquellas capacidades técnicas y administrativas que las corporaciones de desarrollo -pero también otras dependencias desconcentradas del gobierno central-, habían logrado formar en muchos años³⁹. De hecho, la constitución de las nuevas prefecturas, en unos departamentos más que en otros, se hizo sobre la base del aparato técnico y administrativo de las corporaciones, lo que sin duda facilitó la labor prefectural, en la nueva etapa, y una cierta continuidad de los proyectos en ejecución. Poco a poco, sin embargo, aquella capacidad recuperada de las corporaciones, ha ido siendo desmantelada, al imponerse nuevamente prácticas de clientelismo y

³⁸ La prensa local se ha hecho eco de esta preocupación. Según una nota del matutino *Los Tiempos*, de fecha 20 de diciembre, «en los últimos cuatro meses cerca de 110 funcionarios y empleados públicos fueron cambiados por militantes de alguno de los partidos políticos que están en el gobierno».

³⁹ Si bien había muchas cosas negativas en el pasivo de las corporaciones, en su activo podían también podían mostrar una estructura consolidada, algún personal calificado, procedimientos y rutinas, que podían ser de enorme utilidad para la administración departamental.

favoritismo político, que privilegian la condición partidista de los funcionarios antes que los méritos profesionales⁴⁰.

Este posible dismantelamiento no sería un dato relevante si ello no afectara a la capacidad de gestión de la administración departamental. Pero el hecho es que sí afecta, y negativamente, puesto que las prefecturas no han podido -ni tiempo han tenido- para formar o incorporar a un personal más calificado y consolidarlo en la institución. De ahí que existan opiniones muy respetables que consideran que las capacidades técnicas y administrativas, existentes hoy día en las prefecturas, en muchos aspectos, serían inferiores a las de las antiguas corporaciones de desarrollo⁴¹.

¿Nuevo centralismo?

La debilidad institucional que presentan las prefecturas, tiene como consecuencia una menor autonomía decisional respecto del gobierno central. Ello, naturalmente, porque su precaria capacidad de gestión, les impide de poder asumir todas las facultades otorgadas por la ley.

Esto se ve en el desenvolvimiento de las unidades funcionales de las prefecturas, que tienen evidentes limitaciones para ejercitar eficazmente sus roles. A ello se suma un vacío legal que se ha presentado, en lo concerniente a la capacidad jurídica de las secretarías para resolver los asuntos de su competencia. En los hechos, tiende a imponerse la interpreta-

⁴⁰ Aunque no podemos exhibir cifras, se sabe que en la Prefectura de Cochabamba, el cambio de autoridades producido en agosto de 1997, se ha extendido paulatinamente a todos los niveles de la estructura prefectural, afectando desde luego su dinámica institucional. Hemos constatado que esta situación se reitera en el resto de las prefecturas.

⁴¹ Entrevistas con Armando De la Parra, diputado nacional, Roberto Laserna, investigador, y Oscar Bakir, Presidente del Comité Cívico de Cochabamba. Para este último, la Prefectura del Departamento es un ente pesado y burocrático, que parece haber absorbido demasiadas responsabilidades, por lo que sería necesario continuar desconcentrando funciones y transferir más servicios al sector privado, de manera que la Prefectura centre sus actividades en la planificación del desarrollo. Según datos que deben ser confirmados, la ejecución financiera de la inversión pública en 1997, de la Prefectura de Cochabamba, no habría superado el 60% de lo programado, y apenas habría llegado al 45% en cuanto a ejecución física de obras.

ción de que únicamente el Prefecto es quien puede tomar resoluciones, lo que naturalmente resta fuerza a la labor de las direcciones, a la vez que burocratiza el funcionamiento de la Prefectura⁴².

El cambio nominativo de Direcciones por Secretarías, dispuesto por el Decreto 24833, no ha ayudado, precisamente, a jerarquizar el papel de estas instancias ejecutivas.

Pero las restricciones a la autonomía de la gestión prefectural, pueden provenir también del tipo de relacionamiento que se establece entre el gobierno nacional y la administración prefectural. El diseño del proceso de descentralización, ha puesto un fuerte acento en las tareas de orientación, seguimiento, evaluación, supervisión, coordinación y apoyo, del gobierno central, para impulsar este proceso y poner en práctica las disposiciones de la Ley de Descentralización Administrativa. El Poder Ejecutivo ha sido y es muy celoso para defender su prerrogativa de definir normas, planes y políticas generales, a las cuales deben someterse los planes, políticas y acciones de los departamentos.

Se trata sin duda de un diseño cauteloso, que no ha querido sino correr riesgos calculados a la hora de transferir o delegar decisiones, para prevenir al máximo la posibilidad de que los departamentos pudieran desarrollar acciones que eventualmente pongan en peligro los equilibrios macroeconómicos y planteen tensiones entre el gobierno nacional y las regiones, y también entre éstas mismas, debilitando la gobernabilidad del país. Se diría que se prefirió pecar por exceso antes que por omisión.

⁴² Esta cuestión ha sido señalada en el Informe de Labores del Consejo Departamental de Cochabamba, Gestión 1996. El vacío legal al que se alude, tiene que ver con la situación ambigua y confusa que ha creado la Ley 1654 al referirse al Prefecto como el órgano ejecutivo, darle atribuciones a él como autoridad y ninguna a la Prefectura como ente institucional. Esta situación implica una fuerte personalización de administración prefectural, que sin embargo contrastaba con la jerarquía y los amplios poderes que el Decreto Reglamentario le concedía al Secretario General. Véase la nota 10, supra.

El último Decreto 24833, no ha resuelto la cuestión relativa a la potestad resolutoria de los Directores Departamentales; habla únicamente de la Resolución Prefectural para los nombramientos que debe efectuar el Prefecto. Tampoco las prefecturas han tenido la iniciativa para resolver por sí mismas estos problemas.

Hay quienes ven sin embargo en esta actitud de las autoridades nacionales, que refuerza otras salvaguardas y controles, ya presentes en la misma Ley, toda una lógica de funcionamiento del aparato estatal, que hace que las principales decisiones se mantengan concentradas en el ámbito nacional, mientras las unidades departamentales se convierten en meras ejecutoras de decisiones tomadas en el nivel central.

«Seguramente con el objetivo de salvaguardar la unidad administrativa del Estado -anota Roberto Laserna-, la Ley establece normas que, en los hechos, restringen la capacidad decisional de las prefecturas y las sujetan, incluso, a los criterios de oficinas burocráticas cuya única jerarquía nace del hecho de formar parte de la administración central»⁴³. Laserna extiende su crítica al criterio de uniformidad con que las normas reglamentarias han definido la organización interna de las prefecturas, pues ello iría en contra de uno de los postulados de la descentralización que es adecuar la organización institucional a las particularidades de las regiones.

De todos modos, no puede pasarse por alto que la descentralización en Bolivia, arranca de una situación de extrema debilidad institucional, política y administrativa, tanto en las prefecturas como en las otras entidades del sector público desconcentrado, y este es un hecho que puede dificultar la transferencia efectiva de competencias y capacidades decisionales, con ciertas posibilidades de éxito, como debería ser. De ello pareció muy persuadido el anterior gobierno, y de ahí su empeño por enmarcar este proceso en un sistema más o menos rígido de reglas y procedimientos, de cumplimiento general y obligatorio, sacrificando incluso la posibilidad de responsabilizar a los funcionarios de la administración departamental por lo que hacen y cómo lo hacen, que es otro de los postulados de la descentralización⁴⁴.

⁴³ Laserna, Roberto, «La Descentralización en Bolivia...», pag. 151

⁴⁴ «Lo que la historia nos dice, paradójicamente, es que a menos que los Estados hayan alcanzado cierto nivel de centralización y establecido normas eficaces de control macroeconómico global y adopción de políticas correctas, la descentralización puede presentar problemas de aplicación y crear desequilibrios... Los países industriales que se han descentralizado iniciaron, los procesos estableciendo un sólido marco jurídico, que somete a los gobiernos subnacionales a normas fiables»: Banco Mundial: «Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación». EE.UU., 1997, pag. 146.

Con todo, es posible también que detrás de la preocupación por tener un marco regulatorio que permita mantener un control razonable del proceso, esté subyaciendo, como afirma Laserna, una mentalidad de dirigismo estatal, que tiende a reproducir formas centralistas de administración del sistema decisonal⁴⁵.

La cuestión es cómo conciliar la marcha ordenada y gradual del proceso, con la flexibilidad que se requiere para que las entidades descentralizadas puedan desarrollar una capacidad propia y autónoma de gestión, adaptada a sus propias peculiaridades y necesidades. El tema no es de fácil solución en lo concreto. En mucho depende de las lecciones que podamos extraer de la misma experiencia de un proceso que no ha partido con respuestas predeterminadas, sino que tiene que encontrarlas enfrentado los problemas.

⁴⁵ Así lo reconoce, en cierto modo, el ex-Ministro Justiniano, al decir que, «con espíritu crítico, consideramos que en la aplicación de la descentralización administrativa hubo una actitud maximalista, tanto en gobierno central como en las prefecturas, unos, al pretender retener ciertas competencias y actividades, dentro de una lógica centralista, y que estuvo implícita en muchas actitudes, mientras que otros deseaban avanzar más allá de lo que la Ley les permitía»: «Descentralización...», pag. 29.

PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN DEPARTAMENTAL

La Ley de Descentralización Administrativa ha marcado un fuerte énfasis en la tarea de la planificación del desarrollo departamental que le corresponde a la Prefectura. La idea subyacente es que la planificación debe ser el instrumento rector de la gestión pública descentralizada, para racionalizar y mejorar la calidad de las decisiones que se toman con relación al proceso de la inversión pública departamental y a la administración de los recursos humanos, físicos y financieros, así como para propiciar el desarrollo de capacidades institucionales de control, seguimiento y evaluación de sus metas y resultados.

Pero, también, que la planificación -practicada en el nivel departamental y local- debe ser el mecanismo por excelencia para incorporar a los actores regionales y locales en la definición de los objetivos y las políticas de desarrollo -para sus jurisdicciones-, concertando sus visiones e intereses diversos, de manera que asuman responsabilidades y un compromiso activo en las acciones que llevan adelante los órganos gubernamentales y pueda crearse, en ese contexto, un terreno favorable para la cooperación entre el sector público y el sector privado, entre el Estado y la sociedad civil.

El gobierno nacional se mostró persuadido de la importancia de impulsar la planificación descentralizada, por lo demás como un campo propicio para promover los nuevos conceptos del «desarrollo sostenible» y «planificación participativa». Lo que se hizo desde el Poder Ejecutivo fue sobre todo tratar de institucionalizar el proceso de planificación del sector público, dentro del Sistema Nacional de Planificación creado por la Ley SAFCO -y ratificado por la Ley de Ministerios- para regular la formulación de las estrategias y políticas gubernamentales y, en ese, marco dotar a los órganos departamentales y municipales, de las normas y procedimientos específicos para su tarea planificadora.

Marco normativo

La institucionalización del proceso de planificación, se da dentro del siguiente marco normativo:

- Las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), aprobadas mediante Resolución Suprema 216779 de 26 de julio de 1996;
- Las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aprobadas mediante Resolución Suprema 216768 de 18 de junio de 1996;
- Las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO), aprobadas mediante Resolución Suprema 216784 de 16 de agosto de 1996.

El gobierno anterior definió, por otra parte, los lineamientos de políticas nacionales que debían orientar el proceso de planificación, a través del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) -«El Cambio para Todos», que fuera aprobado por el Gabinete Ministerial el 22 de octubre de 1994, y remitido al Poder Legislativo, cumpliendo con la CPE. El PGDES se basa en «una nueva concepción del desarrollo -el desarrollo sostenible-, entendido como la articulación del crecimiento económico con

la equidad social y ambas variables con el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad».

Este Plan propone inaugurar «un nuevo estilo de planificación» que combina la *«planificación indicativa»* -que hace el gobierno central y que debe traducirse en los objetivos nacionales, las políticas gubernamentales y las áreas prioritarias de inversión pública, definidas con un enfoque selectivo- con la *«planificación participativa»* a cargo de las prefecturas y municipalidades, a quienes les toca elaborar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social, a nivel departamental y local, de acuerdo a las normas del SISPLAN, y promoviendo la participación social.

Dentro de ese marco general, fue aprobado el Reglamento del Sistema Nacional de Planificación Para el Nivel Departamental -y su Guía de Procedimientos-, mediante Resolución Suprema 218047, de 30 de julio de 1997, el mismo que comprende el conjunto de reglas y procedimientos a los que debe ajustarse el proceso de planificación departamental y la participación de los actores institucionales y sociales, dando como principal resultado los planes departamentales de desarrollo que las prefecturas tienen la obligación de elaborar (Art. 5 de la Ley de Descentralización), «en coordinación con los gobiernos municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del PGDES de la República».

La metodología contenida en el Reglamento del SISPLAN, propone formular los planes departamentales, siguiendo cinco fases articuladas entre sí, que son: la elaboración, la aprobación, la ejecución, el seguimiento y la adaptación continua del Plan. Cada una de estas fases, prevé modalidades y mecanismos de participación social y las responsabilidades que corresponden a los distintos actores institucionales, incluyendo la Secretaría Nacional de Planificación del Ministerio de Desarrollo Sostenible que, según el Reglamento, debe dictaminar sobre la compatibilidad de los planes departamentales con el plan nacional de desarrollo. Una vez aprobado por el Consejo Departamental, el Plan tendría aplicación obligatoria en el ámbito del departamento -al menos es lo que pretende el Reglamento del SISPLAN-, debiendo ser refrendado por el gobierno central a través del Consejo Nacional de Desarrollo.

Así pues, el Reglamento Departamental de Planificación es la norma llamada a orientar y regular la elaboración de los planes departamentales de desarrollo. Como ya se dijo, la vigencia de este Reglamento -el actual gobierno no lo ha derogado- completa el marco normativo y procedimental de la planificación. Lo que tiene el mérito de permitir operacionalizar el Sistema Nacional de Planificación y, con ello, contribuir a que las prefecturas puedan ejercer la facultad de planificar el desarrollo departamental, y que ésta obligación no quede en la letra muerta de la ley.

El reglamento como tal, es un diseño de ingeniería administrativa e institucional, que intenta plasmar un modelo muy racional de funcionamiento de la administración pública, con integración orgánica de los tres niveles territoriales de gobierno (nacional, departamental y municipal) y una división y complementación -adecuadas- de sus roles y funciones. Este modelo responde sin duda al objetivo de modernizar y hacer más eficiente el aparato de Estado y, en este caso, al propósito de garantizar que las entidades descentralizadas -ajustando sus actos administrativos a las normas y procedimientos estipulados- puedan adoptar decisiones correctas y menos discrecionales en cuanto a la asignación de sus recursos de inversión.

Desde este punto de vista, nadie podría discutir la importancia de contar con un reglamento para la planificación departamental. Los problemas aparecen cuando se observa el excesivo detalle con que ha sido concebida y redactada esta norma, el rigor y la uniformidad de sus procedimientos, lo que no corresponde al estado de desarrollo institucional diverso que tienen las instituciones departamentales en el país y, en fin, su sentido excesivamente racionalista que hace de ella una norma de muy difícil aplicación.

Dicho de otra manera, para que el Reglamento pueda llevarse a la práctica, tal como está concebido, se requiere una serie de condiciones que todavía no se dan en el sector público descentralizado: sistemas normativos y de funciones institucionalizados, personal entrenado en su manejo; información y bases de datos disponibles; mecanismos técnicos de identificación, evaluación, monitoreo y control de proyectos, coordinación efectiva entre las distintas direcciones y unidades operativas; un calendario riguroso de actividades; continuidad en los planes de trabajo; relacionamiento fluido

con las municipalidades y otras entidades públicas; disposición favorable de las organizaciones de la sociedad civil; mecanismos que faciliten su participación activa; etc.

En ausencia de esta clase de condiciones -que una vez más advierten de la debilidad institucional que caracteriza a las prefecturas- tiene que ser grande su dificultad para encarar un proceso de planificación, siguiendo los procedimientos del Reglamento, a menos que exista un asesoramiento y apoyo directos desde las mismas oficinas planificadoras del gobierno central, lo cual no siempre es posible ni conveniente, porque luego esta es la manera en la que se renuevan prácticas centralistas que desestimulan las iniciativas locales y frenan el desarrollo de capacidades propias⁴⁶.

Como fuere, lo cierto es que la tensión que ya apareció en el capítulo anterior, entre una lógica de control y dirección del proceso de descentralización -desde el gobierno central- y una lógica de mayor libertad e independencia de acción -desde los departamentos-, se expresa también en el proceso de planificación.

Quizás, en ese sentido, habría sido más práctico y útil, tener una reglamentación más genérica y sencilla para el proceso de planificación en los departamentos, más genérica y sencilla que pueda, por lo mismo, ser fácilmente adaptada a la situación institucional y a las posibilidades particulares de los gobiernos prefecturales y municipales.

Plan de Desarrollo Departamental

Veamos ahora una experiencia concreta de planificación descentralizada: el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Cochabamba (PDDDES) -uno de los primeros PDDDES's confeccionados desde la vigencia

⁴⁶ Advirtiendo este peligro, Laserna ha hecho una dura crítica a la aplicación de los sistemas nacionales en la administración descentralizada, indicando «que más que verdaderos «sistemas normativos» son, en la práctica, mecanismos a través de los cuales los ministros y los mandos medios de la administración central mantienen el control de las prefecturas». «Descentralización en Bolivia...», pag. 17.

de la Ley de Descentralización- aprobado por el Consejo Departamental, mediante Resolución 028/97 de 22 de julio de 1997; vale decir, pocos días antes del cambio de gobierno⁴⁷.

En rigor, este PDEES, constituye una actualización del último plan de desarrollo que fuera elaborado por CORDECO (la ex-corporación de desarrollo), entre 1993 y 1995. Entre ambos documentos existe una básica continuidad en las propuestas centrales que ordenan las políticas y programas departamentales, pero también un mayor desarrollo conceptual e instrumental, en la nueva versión.

El PDEES propone una visión estratégica de Cochabamba para el año 2010 -sintetizada en el lema: «Cochabamba integrada, equitativa, productiva y ambientalmente equilibrada»-, inspirada en el paradigma del desarrollo sostenible y basada en un diagnóstico de los macroproblemas y las potencialidades departamentales. El Plan propone 6 objetivos y políticas generales de largo plazo en las distintas áreas del quehacer departamental, que se concretizan en un conjunto de programas instrumentales, que a su vez se desagregan en subprogramas sectoriales y proyectos operativos; constituyendo así, el conjunto de esta propuesta, las «líneas directrices del desarrollo departamental», que establecen las áreas prioritarias a las cuales debe dirigirse la inversión pública y orientarse la inversión privada, para hacer posible la concreción de los objetivos del Plan.

Ahora bien, el análisis del contenido de las propuestas de políticas y programas del Plan, es algo que excede los alcances de este trabajo. Nuestro interés está más bien en el proceso de planificación que ha permitido llegar al Plan. Nuestro punto de vista es que la calidad de las propuestas de este Plan -y su viabilidad-, dependen en gran medida de las

⁴⁷ Para ser precisos, hay que decir que la formalicen del PDEES de la Prefectura de Cochabamba, fue una tarea prácticamente paralela a la elaboración del Reglamento Departamental del SISPLAN por parte de los técnicos de la Secretaría Nacional de Planificación, y su aprobación casi simultánea. La Resolución Suprema de aprobación del Reglamento, está fechada el 30 de julio de 1997, ocho días después de que el Consejo Departamental de Cochabamba, aprobara el PDEES.

condiciones técnicas, políticas e institucionales que han marcado su elaboración.

En ese sentido, hay que señalar algunos elementos que han facilitado la tarea de la Prefectura, durante la corta gestión anterior: En primer lugar, la formación de un equipo técnico -muchos de cuyos integrantes provenían de la Gerencia de Planificación de CORDECO- que dio continuidad a los trabajos previos de planificación de la excorporación, incluyendo un reciente plan de desarrollo. Segundo, la intervención de consultores externos, contratados con recursos de la cooperación internacional, que sumaron su aporte profesional al equipo técnico de la Dirección de Planificación y de las otras secretarías. Tercero, el apoyo de funcionarios de la Secretaría Nacional de Planificación, cuya labor principal fue tratar de ajustar la elaboración del Plan a la normativa del sistema de planificación. Y cuarto, los esfuerzos por involucrar al Consejo Departamental en la definición del PDDES, fruto de lo cual fue su aprobación por esta instancia, que permitió cerrar una etapa del proceso de planificación.

En cambio, lo que se puede destacar como un aspecto negativo o problemático del PDDES es una fuerte corriente crítica al mismo, que enfatiza la falta de participación de las instituciones y sectores regionales, que habría caracterizado el proceso de su elaboración y aprobación formal. A pesar de que las autoridades de la gestión anterior, reivindicaban el carácter participativo que se intentó darle al Plan, el hecho evidente es que actores claves como el Gobierno Municipal de la Capital, el Comité Cívico, los empresarios, la Brigada Parlamentaria y otros sectores, no sólo no se identifican con este Plan ni se sienten comprometidos con él, sino que señalan la falta de concertación en torno a sus propuestas. Aquí reside sin duda la mayor debilidad del PDDES, que de alguna manera pone en entredicho los enormes esfuerzos contenidos en él⁴⁸.

⁴⁸ No se puede pasar por alto, el clima de dura confrontación política que marcó las relaciones entre la Prefectura y el gobierno municipal de la Capital, en los primeros 18 a 20 meses de la Descentralización Administrativa, y del que tampoco pudieron escapar otras instituciones regionales. Seguramente este ha sido el mayor escollo para una relación coordinada y cooperativa entre ambas entidades, con gran perjuicio desde luego para el Departamento.

Careciendo de la legitimidad necesaria, al final termina siendo poco importante que el Consejo Departamental hubiere sancionado formalmente la aprobación del Plan. Ello, además, por el hecho de que esta aprobación se produjo prácticamente cuando terminaba la gestión del MNR y sus aliados en la Prefectura y en vísperas de que nuevas autoridades -políticamente contrarias a las anteriores- se hicieran cargo del Departamento. Un efecto concreto de ello es que la nueva administración prefectural ha tomado inmediata distancia del PDDDES, dejado por la anterior, y no se muestra en absoluto interesada en ponerlo en práctica; más bien intentará elaborar su propio plan, poniéndole su sello político⁴⁹.

En estas condiciones, es poco probable que con este PDDDES, u otro cualquiera, Cochabamba o cualquier otro Departamento, pueda contar con políticas de gobierno de largo plazo, capaces de orientar el desenvolvimiento de los actores políticos y económicos en una dirección definida; de fijar líneas básicas para una acción más consistente, continua y convergente de los órganos de la administración departamental, municipal y nacional; y de encauzar los proyectos económicos y sociales regionales en programas más integrados y sostenidos en el tiempo. Entre tanto, se seguirá en esa pernicioso costumbre de con cada nuevo gobierno se inventa también un nuevo plan de desarrollo, que al final tampoco tiene mucha utilidad concreta, porque igual nomás la Prefectura continuará haciendo planes anuales, presupuestos y programas de inversión que poco tienen que ver con la planificación de largo plazo.

Por lo que se sabe, la inversión programada para 1998 -en cuya preparación venía trabajando la nueva administración cuando efectuábamos esta investigación- es diferente de aquella que fuera aprobada por el Consejo

⁴⁹ Una lección que se puede extraer de esta experiencia es que los planes departamentales de desarrollo, tienen que ser elaborados o revisados durante el primer año -u año y medio- de la gestión prefectural, para que así puedan ser aplicados en los restantes cuatros años del periodo gubernamental; de lo contrario, sus posibilidades de incidir en la gestión administrativa son mínimas.

Departamental, en julio de 1997, a tiempo de la aprobación del PDDDES, para las gestiones 1998-2002⁵⁰.

Esto, a pesar de que la composición del Consejo Departamental que ha aprobado el Presupuesto de 1999 era prácticamente la misma que cuando se aprobara el PDDDES, lo cual es más preocupante aún, pues desnuda una vez más sus debilidades: o es un órgano que toma decisiones poco consistentes o simplemente no tiene capacidad para defenderlas frente al ejecutivo prefectural. En cualquier caso, lo evidente es que el Consejo Departamental no está constituyéndose en un factor de continuidad institucional en la administración departamental, como se esperaba que sucediera por la circunstancia de que la renovación de sus miembros -elegidos por dos años- no coincide con la renovación del Prefecto.

La inversión pública en el Departamento

El sentido de la planificación es que sea un proceso que sirva para definir programas de inversión, enmarcados en políticas globales, de manera que la selección y priorización de los proyectos que se ejecutan, responda a lineamientos claros y a parámetros de racionalidad y eficiencia, reduciendo los márgenes de discrecionalidad e improvisación que suelen caracterizar la asignación de la inversión pública.

De acuerdo al Reglamento Departamental del SISPLAN, los planes de desarrollo deben estar articulados con los procesos de inversión pública y

⁵⁰ Un dato ilustrativo es que recién en diciembre del año pasado, el departamento de programación de la Unidad de Planificación, había concluido la elaboración del Programa Anual de Operaciones (PAO), correspondiente a la gestión 1997 -con el detalle de los proyectos de inversión-, cuando se supone que el PAO se aprueba junto con el presupuesto anual, a principios del año. En realidad, si se cumplieran los procedimientos del Sistema de Programación de Operaciones, el presupuesto debería ser la última parte del PAO, empero ahora ocurre a la inversa, por las mismas exigencias técnicas de la aplicación del Sistema pero, también, por el desfase que se produce en el trabajo de las direcciones y unidades administrativas, que el año anterior se agudizaron con el cambio de gobierno. Lo curioso es que el documento del PAO se ajusta al marco conceptual y los lineamientos del PDDDES y supuestamente también a su programa quinquenal de inversiones -como debería ser-, pero ocurre que ahora este programa y sus líneas de referencia están cuestionados por las nuevas autoridades, lo cual en cierto modo hace del PAO un documento anacrónico.

programación de operaciones, de manera que los objetivos estratégicos y las prioridades de mediano y largo plazo, se traduzcan en objetivos anuales de gestión y en el programa de inversiones expresado en el Programa Anual de Operaciones (PAO), cuya elaboración entonces deberá basarse en el Plan Departamental de Desarrollo; del mismo modo que los resultados de la evaluación y monitoreo de la ejecución de los proyectos del PAO, tendrían que guiar los ajustes periódicos en el Plan de Desarrollo, retroalimentándose así todo el proceso de planificación.

El PDDES de Cochabamba, aprobado en julio del pasado año, contiene una programación quinquenal, 1998-2002, que sistematiza la priorización de programas y proyectos organizados por áreas, estableciendo los escenarios de inversión para ese período, con los montos de financiamiento requeridos, tanto de recursos internos como externos. Esta priorización no es sin embargo un resultado inmediato y mecánico de las políticas propuestas en el Plan -y no podría serlo puesto que la definición de un plan de desarrollo no es sólo una cuestión técnica sino también política-. De hecho, han intervenido otras variables como la necesidad de continuar la ejecución de proyectos ya en marcha, la disponibilidad de recursos internos, la capacidad de captar recursos externos, las demandas y requerimientos de las provincias y, por cierto, los objetivos políticos de los partidos gobernantes.

El PDDES propone ejecutar una cartera quinquenal de 173 proyectos de inversión, tanto en ejecución como de proyectos nuevos, los cuales tendrían un financiamiento interno asegurado, según las proyecciones de ingresos para este período.

Nuevamente aquí se plantean sin embargo algunas dudas sobre la consistencia de la cartera seleccionada y su relación con los lineamientos del PDDES. Las opiniones que hemos recogido apuntan problemas como la carencia de estudios de factibilidad para muchos proyectos de inversión; proyecciones financieras que no estarían respaldadas en estimaciones fiables; desajustes entre los programas y los proyectos priorizados; poca coordinación y complementación con los planes municipales de desarrollo; y, sobre todo, una influencia preponderante de los intereses de los partidos que se encontraban en ese momento al mando de la Prefectura, en la

selección de los proyectos y de las áreas y regiones adonde debería dirigirse la inversión departamental.

Si bien no podemos corroborar o desmentir estas críticas, las entrevistas que hemos realizado nos permiten apreciar que el proceso de planificación tiene deficiencias, y quizás la más significativa sea la carencia de un sistema de evaluación, seguimiento y control de proyectos que, con base en parámetros objetivos, permita llevar a cabo un trabajo de discernimiento cualitativo, que reduzca la influencia de intereses políticos, corporativos, sectoriales o personales, en la asignación de los recursos públicos. En ausencia de esta base técnica de análisis, la definición del proceso de inversión pública tiende a politizarse excesivamente, convirtiéndose en un escenario de la negociación política y el choque de presiones, cuya caja de resonancia es el Consejo Departamental. El problema -hay que aclarar- no es propiamente la negociación o el juego de presiones, que es lo propio de la política, sino el hecho de que las decisiones respecto a los proyectos de inversión se tomen sin el sustento técnico suficiente.

Al margen de estas cuestiones, hay que destacar el crecimiento de la inversión pública en el Departamento, con cargo al presupuesto de la Prefectura, que ha estimulado el proceso de descentralización. Según datos oficiales, hasta 1995, el presupuesto de la Prefectura era prácticamente nada, 206 mil dólares, el 02% de la inversión pública en el Departamento, en tanto que el presupuesto de CORDECO llegaba a 10 millones de dólares, el 12% del total de la inversión departamental. El grueso de la inversión correspondía a las empresas públicas con el 46.3% y al gobierno central -fondos de desarrollo e instituciones descentralizadas- con el 32.8%⁵¹.

Esta estructura de la inversión pública departamental ha cambiado radicalmente. Para 1996, el primer año de la descentralización administrativa, el presupuesto programado de la Prefectura ha subido a 34 millones de dólares, lo que representa el 46% de la inversión departamental, en tanto

⁵¹ Ministerio de la Presidencia: «Bolivia hacia la Modernidad: Balance de la Descentralización Administrativa», 1997, pag. 101-113.

que la inversión del gobierno central se ha reducido al 23.2% y de las empresas públicas a apenas el 6%. Para 1997, el presupuesto programado en inversiones de la Prefectura, sube a 46.4 millones de dólares, y para el período 1998-2002, de acuerdo al PDDDES, la inversión anual promedio prevista debe llegar a 88.5 millones de dólares, casi el doble de lo presupuestado para 1997.

Sin embargo, de este monto presupuestado, el 30% corresponderían a recursos internos y el 70% a recursos externos, porcentajes prácticamente similares a los que se tenían en 1995, lo que significa que la inversión departamental mantiene un alto grado de dependencia del financiamiento externo.

Una ausencia que encontramos en el PDDDES es que no dice nada de la distribución por sectores económicos de la inversión proyectada para el quinquenio 1998-2002. Hasta 1995, la distribución sectorial era la siguiente: Infraestructura con el 48%, Sector Productivo con el 31.2% y Sector Social con el 18.5%. Para 1996, de acuerdo a lo programado, se estimó un crecimiento sustantivo de la inversión en el sector social para alcanzar al 33% del total departamental, debiendo llegar al 44% en 1997, lo que habla de una tendencia creciente en la inversión pública social⁵².

Tampoco el PDDDES proporciona datos sobre los impactos esperados del programa quinquenal de inversiones, sobre la estructura económica y los índices de crecimiento económico y social (PIB nacional, PIB regional, índice de desarrollo humano, etc.), lo que no permite hacer un mayor análisis sobre los cambios en la orientación y el manejo de la inversión pública departamental y sus posibles resultados.

⁵² *Ibíd.*

PREFECTURA Y GOBIERNOS MUNICIPALES

Ya se mencionó que la Descentralización Administrativa fue concebida como un proceso que debía reforzar la reforma municipal promovida por la Ley de Participación Popular y complementarla mediante el fortalecimiento de una instancia intermedia en el Estado -la Prefectura-, que pudiera jugar un papel de articulación de las provincias y municipios dentro del Departamento y que, además, facilitara y encauzara sus vínculos con el gobierno nacional.

Para alcanzar este objetivo, la Ley de Descentralización creó los mecanismos institucionales y administrativos, que luego otras normas reglamentarias se encargarían de desarrollar. Veamos:

El apoyo a los Municipios

De acuerdo a la legislación vigente, la Prefectura tiene la misión de dar apoyo tanto a los gobiernos municipales como a las organizaciones vecinales, campesinas e indígenas. Esta misión fue asumida por las prefecturas, inicialmente con mucho interés y empeño, porque respondía a una de líneas fundamentales de la agenda política de la administración Sánchez de Lozada. La tarea operativa estuvo a cargo de las secretarías departamentales de

participación popular e instrumentada en los distintos departamentos, con el concurso de la cooperación internacional, a través de dos programas: uno de Fortalecimiento Municipal, y otro de Apoyo al Desarrollo Comunitario.

En Cochabamba, el Programa de Apoyo a las Comunidades ha servido principalmente para impulsar el reconocimiento de la personería jurídica de las OTB's y los Comités de Vigilancia en los distintos municipios del Departamento -el informe oficial da cuenta del registro de 2650 personerías jurídicas, hasta julio de 1997-, tarea ésta que se trató de acompañar con una labor de capacitación de sus miembros. En tanto que el Programa de Fortalecimiento Municipal, hizo posible que la Prefectura diera asistencia técnica y capacitación a las municipalidades del interior del Departamento, para la elaboración y/o reformulación de sus Planes Anuales Operativos (PAO's), Planes de Desarrollo Municipal (PDM's), el manejo de presupuesto y otros sistemas de gestión, así como en la distribución territorial de los municipios.

Este tipo de actividades ha constituido el nexo más importante que la Prefectura ha podido establecer con los gobiernos municipales y las organizaciones comunitarias. Sin embargo, como ya se dijo en páginas anteriores, la Participación Popular ha perdido importancia como política gubernamental, desde agosto de 1997, con lo cual ha disminuido el activismo que en algún momento se vio en la administración departamental, respecto del trabajo con los municipios.

Pero, también hay que decir que el apoyo prefectural a los municipios, ha generado una corriente de recelos y temores tanto en autoridades municipales -contrarias al anterior gobierno- que creyeron ver en ello una amenaza a la autonomía municipal, como en los partidos políticos opositores y ciertas organizaciones populares y cívicas, para quienes la Participación Popular se prestaba a ser usada como una herramienta de control y manipulación política por el MNR y sus aliados. Allí donde estos sentimientos irrumpieron con fuerza, por supuesto que el relacionamiento de la Prefectura se hizo más difícil y tendieron a cerrarse las posibilidades de una colaboración Prefectura-Municipalidades. El replantamiento de la estrategia de promover la Participación Popular, del actual gobierno, sin duda

tiene que ver con aquellos hechos, aunque no al punto de acabar con ella, entre otras cosas porque en el nuevo oficialismo también existe el interés por sacar provecho político de una colaboración directa con los municipios.

La integración de planes y políticas

Un medio importante para articular la acción departamental con la acción municipal, es la integración de los planes de desarrollo y los programas de inversión, que la Prefectura formula para el Departamento, con los planes y programas de inversión municipal que los gobiernos locales elaboran para sus respectivas jurisdicciones.

Es lo que busca la normativa del Sistema de Planificación, al subrayar la necesidad de compatibilizar los diagnósticos, los objetivos, las políticas y los programas, que se formulan en los tres niveles (nacional, departamental y municipal) de la administración gubernamental.

Así, los planes departamentales deberían tener como marco de referencia los lineamientos del PGDES y las políticas sectoriales trazadas por los ministerios, de tal modo que no sólo exista correspondencia -sobre las base de las características regionalmente diferenciadas- sino que puede lograrse la concurrencia y complementación de esfuerzos y recursos. En tanto que las políticas departamentales deberían orientar las políticas municipales, priorizando los cursos de acción que mejor correspondan a los problemas y potencialidades de cada Departamento, al tiempo que los programas departamentales deberían poder recoger y procesar las demandas municipales, para que la prefectura intervenga allí donde la acción municipal es insuficiente o donde hay necesidad de acciones intermunicipales o, por último, donde se requieren proyectos de alcance departamental.

La intención de integrar el proceso de planificación, en el ámbito del Departamento, ha demostrado ser sin embargo una meta nada fácil de conseguir, por el mismo hecho de que siendo jurídicamente autónomas, hay tendencias en las municipalidades a funcionar como entidades celosas de su independencia y reacias a compartir tareas con el gobierno departa-

mental -las municipalidades de las capitales de Departamento suelen, además, subestimar a las prefecturas, y no es raro observar actitudes de competencia entre unas y otras-, mientras que éste no tiene cómo imponerles nada -sus atribuciones frente a las municipalidades son simplemente de coordinación-⁵³. La única manera de superar estas limitaciones es un esfuerzo muy grande y paciente de concertación institucional y política, para llegar a acuerdos que permitan incorporar a los gobiernos municipales en la planificación departamental. Pero esto no siempre se hace.

En la experiencia de Cochabamba, se ve que la elaboración de los planes departamentales por una parte, y de los planes municipales, por otra, ha seguido dinámicas paralelas que no se han encontrado ni articulado entre sí. Aunque había la expectativa de que el PDDDES se nutriera de los diagnósticos y las propuestas de los planes municipales -para que así pudiera armonizar mejor los intereses provinciales-, ello no parece haber ocurrido, por la misma circunstancia de que cuando se trabajaba en el Plan Departamental, aún no se contaba con los planes municipales quinquenales. El resultado de ello sería una falta de consistencia entre las políticas y las acciones prioritarias del PDDDES con los objetivos y las prioridades tanto de los PDM's como de los PAO's municipales⁵⁴.

Por otra parte, la elaboración de los PDM's -lo mismo vale para los PAO's-, respondería a lógicas muy localistas, que no solamente plantean no pocos escollos para ajustar el proceso de su elaboración a las exigencias y reglas del Sistema de Planificación sino que, además, tendrían evidentes dificultades para engarzarse con la lógica macro y la perspectiva globalizante

⁵³ La defensa autonomista de las autoridades municipales no toma en cuenta que la propia Ley Orgánica de Municipalidades (artículos 49 y 52), establece la obligación de los gobiernos municipales de coordinar la planificación y las inversiones municipales con los organismos e instituciones del gobierno central, departamental y de todo el sector público, sujetándose a las normas del Sistema Nacional de Planificación. Esta disposición de la Ley tiene sentido precisamente para acercar al Municipio al Estado y evitar su aislamiento en nombre de la autonomía municipal, mal entendida.

⁵⁴ Esta percepción recoge opiniones de técnicos que han trabajado en el Programa de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura.

del PDDes. El apoyo técnico que la Prefectura ha proporcionado a las Alcaldías, no parece haber resuelto estos problemas⁵⁵.

En este punto sin embargo, no debemos olvidar que estamos en una fase inicial de una nueva dinámica institucional en los municipios y departamentos, que seguramente irá cualificando paulatinamente las capacidades humanas, técnicas y administrativas, tanto en las alcaldías como en las mismas prefecturas, para encarar las tareas de planificación. En ese sentido, se puede ser algo optimista en cuanto a ir avanzando poco a poco en lograr niveles de coordinación y complementación entre los planes departamentales y los planes municipales. Para ello será preciso, sobre todo, proseguir fortaleciendo la capacidad de gestión de la administración local.

La intermediación del Consejo Departamental

La Ley 1654 faculta al Consejo Departamental a promover la coordinación con los gobiernos municipales y gestionar la atención a las demandas y prioridades de las provincias, municipios y cantones. Estas atribuciones, unidas a la condición de representantes provinciales designados por los consejos municipales, que tienen los consejeros departamentales, despertaron muchas expectativas acerca del papel que el Consejo podría cumplir para acercar a los gobiernos locales con la administración departamental y viceversa. Sin embargo, tampoco en este plano resulta muy alentadora la experiencia de estos primeros dos años de funcionamiento de los consejos departamentales.

Ya referimos en el primer capítulo de este trabajo, las restricciones de tipo técnico, administrativo y aún normativo que afrontan en su trabajo, y que gravitan para que su desempeño se haya visto disminuido. Esto

⁵⁵ Una crítica fuerte que hemos recogido indica que muchos de los PDM's, serían técnicamente deficientes; unos que se quedarían en la fase del diagnóstico, otros que más parecerían pliegos de demandas que propuestas de soluciones, y otros que no pasarían de enunciados genéricos. Para la elaboración de estos planes, se ha recurrido a veces a contratar servicios de consultores y ONG's, o se ha buscado otros medios externos de apoyo.

mismo se percibe cuando se evalúa lo hecho hasta aquí por los consejos, en el plano de la intermediación entre la Prefectura y las municipalidades. Existe la impresión de que los consejeros se limitan a trasladar los problemas y necesidades de sus jurisdicciones -a veces simplemente contribuyendo a sobrecargar de demandas a la Prefectura-, pero que hacen poco para procesar estas necesidades, racionalizarlas y proponer soluciones factibles -insertándolas dentro de los planes y programas departamentales- que muchas veces pueden llegar más fácilmente cuando se logran formas eficaces de cooperación y coordinación con las municipalidades afectadas.

Otro factor importante como el anterior, es el débil nexo que tienen los consejeros con sus provincias y municipios. No existe, por ejemplo, ninguna disposición que los obligue a rendir informes a los concejos municipales, consejos provinciales u otras instancias representativas. La facultad que la Ley otorga a los concejos municipales (Art. 12), para revocar la designación de los consejeros, no parece haber tenido el efecto de control social buscado⁵⁶.

A ello se suma el hecho de que no todos los consejeros tienen residencia permanente en las provincias a las que representan, no obstante que uno de los requisitos para su designación es estar domiciliado allí, por lo menos un año antes de su elección. ¡Hecha la ley, hecha la trampa!⁵⁷

⁵⁶ El Reglamento interno del Consejo Departamental de Cochabamba, establece como causales de revocatoria: la inasistencia injustificada a las sesiones del Consejo, la existencia de sentencia ejecutoriada, incompatibilidades sobrevinientes, o vicios en el procedimiento de designación; pero ninguna otra causal que se refiera al incumplimiento de las obligaciones y deberes que tienen los consejeros. Señalamos de paso, que resulta curioso que este tema de las causales de revocatoria aparezca en el Reglamento interno del Consejo Departamental, cuando la competencia es de los concejos municipales. Ciertamente, aquí hay un problema jurídico.

⁵⁷ En lo que hace al Consejo Departamental de Cochabamba, la información que tenemos es que la mayoría de sus miembros tiene su domicilio efectivo en la Capital. Una manera que ha encontrado este Consejo para tener una presencia más visible en las provincias, es realizar sesiones extraordinarias en las capitales de provincias y en secciones municipales importantes, normalmente coincidiendo con sus fiestas cívicas, y recibir allí en audiencia a las autoridades y representantes cívicos. Pero, ciertamente no son este tipo de reuniones las que van a permitir resolver la vinculación entre el Consejo y las organizaciones locales.

Provincias y subprefecturas

Al seccionalizar la jurisdicción municipal y fortalecer el municipio como la célula básica del Estado, la Participación Popular, sin proponérselo, casi estaba decretando la muerte de la Provincia -ya muy debilitada y decadente- como unidad territorial, política y administrativa. Con la Descentralización Administrativa se intenta evitar que se llegue a ese punto, revalorizando el rol que la subprefectura podría jugar en la administración de la Provincia y la coordinación de los gobiernos municipales.

En efecto, la Ley 1654 y su Decreto Reglamentario, le asignan al Subprefecto -por delegación del Prefecto- varias funciones administrativas y políticas, como las de coordinar en el ámbito provincial la ejecución de los planes departamentales; facilitar el relacionamiento y la cooperación entre los gobiernos municipales de la Provincia; participar con sus similares en la administración de proyectos concurrentes; apoyar el fortalecimiento de las municipalidades y organizaciones de base; presidir el Consejo Provincial de Participación Popular.

La pregunta es ¿en qué medida se han hecho efectivas estas funciones? De acuerdo a la evaluación del Ministerio de la Presidencia y la Secretaría Nacional de Participación Popular realizada el pasado año, las subprefecturas se hallaban en una situación generalizada de desarticulación orgánica con las prefecturas, de falta de asignación presupuestaria y dotación de recursos, deficiente capacidad técnica y administrativa, desvinculación con los gobiernos municipales, desvalorización de sus roles, carencia de apoyo político e institucional. Es claro que en estas condiciones, no existe posibilidad alguna de que las prefecturas puedan ser instancias eficaces de enlace e intermediación en las provincias.

Las entrevistas que hemos sostenido nos indican que la situación de las subprefecturas en el Departamento de Cochabamba, no ha cambiado respecto de la que mostraba aquél diagnóstico. Esto significaría que las demandas de apoyo para fortalecer a las subprefecturas, no han sido atendidas.

Es más, se insinúa un retroceso en varios aspectos; por ejemplo en lo relativo al funcionamiento de los consejos provinciales, que, con la participación de los alcaldes, los presidentes de concejos municipales, los consejeros departamentales, los representantes cívicos, de centrales campesinas, las autoridades indígenas y otros, bajo la presidencia del Subprefecto, y el apoyo de organizaciones no gubernamentales, deberían constituirse en las instancias más importantes para la concertación y la coordinación entre los principales actores políticos y sociales en las provincias, alrededor de los problemas, planes y acciones de desarrollo provincial.

Si en algún momento se hablaba de hasta 15 Consejos Provinciales, organizados en un número igual de provincias⁵⁴, en la actualidad es difícil encontrar evidencia de la vigencia real de estos organismos de representación interinstitucional, salvo en alguno que otro lugar como la Provincia Mizque.

Hay que decir que uno de los obstáculos para la revitalización de la Subprefectura como órgano del aparato institucional de la administración descentralizada, es el manejo que hacen los partidos de gobierno, al establecer una relación política y partidista totalmente instrumental con los subprefectos, desde el momento en que los nombramientos recaen en personas poco idóneas para el cargo, tan sólo por su condición de militantes oficialistas, y que al parecer entienden que su principal función es hacer proselitismo partidista, usando para ello el poco poder que tienen, lo que frecuentemente los lleva a enfrentarse duramente con los alcaldes de los partidos opositores. Así, es muy difícil que pueda haber colaboración con las autoridades municipales y que éstas les reconozcan autoridad para ejercitar roles de coordinación e intermediación en la Provincia.

Por suerte, existen otros fenómenos alentadores como el de la organización de mancomunidades de municipios que la Ley de Participación Popular permite, para la conformación de nuevos distritos administrativos. Este proceso tiene avances interesantes, y una de las experiencias más prometedoras es la que se conoce como la «Mancomunidad del Sur» en el Departamen-

⁵⁴ Ministerio de la Presidencia: «Bolivia hacia la Modernidad...», pag. 114.

to de Cochabamba, que agrupa a 13 municipios aledaños de las provincias Mizque, Campero, Arani y Carrasco, habiendo logrado -según se nos ha informado- un importante nivel de articulación orgánica que le permite actuar como bloque regional, y le facilita poder presentar y negociar con fuerza sus planes de desarrollo y otros proyectos, no sólo ante la Prefectura sino también ante los fondos financieros y las agencias de cooperación, contando para todo ello con el apoyo de las ONG's que trabajan en la zona⁹².

Esta Mancomunidad tiene personería jurídica reconocida, estatuto orgánico y reglamento de funcionamiento, cuenta con una oficina en la ciudad de Cochabamba, que apoya sus trámites y gestiones. De sus reuniones bimensuales, participarían alcaldes, concejales, subprefectos, consejeros departamentales, directores distritales de educación y otros, lo que le permite concertar acuerdos interinstitucionales, aprobar programas comunes y coordinar acciones en distintos ámbitos⁹³.

Otra experiencia a destacar es la creación de la «Mancomunidad Cabeceras de Amazonas-Subregión Cochabamba», que agrupa a los municipios de Tiraque, Colomi, Pocona, Pojo, Totora, Villa Tunari, Chimoré, Puerto Villarroel y las subalcaldías de Shinaota y Entre Ríos. Uno de los objetivos de esta Mancomunidad es la redefinición de los límites del Parque Nacional Carrasco, cuya jurisdicción es compartida por los municipios que la integran.

La mancomunidad de municipios se presenta como una alternativa plausible para articular la acción de los gobiernos municipales en espacios subregionales y de éstos con el gobierno departamental. Por ello mismo, las prefecturas deberían empeñarse mucho más, promoviendo y apoyando la constitución de nuevas mancomunidades.

⁹² En el caso de la «Mancomunidad del Sur», como también en el del Consejo Provincial de Mizque, es sobre todo destacable la influencia y el apoyo que brinda CEDEAGRO, una ONG instalada desde muchos años en esta región. La elección de Martha García, Directora de CEDEAGRO, como representante de esta provincia en el Consejo seguramente es un reconocimiento a ese trabajo.

⁹³ Entrevista con Martha García, Consejera Departamental por la Provincia Mizque.

GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y SOCIEDAD CIVIL

Existe amplio acuerdo en que la participación ciudadana es un elemento clave para que la descentralización pueda mejorar la calidad del sistema de decisiones. La participación en los niveles locales y departamentales, puede significar asimismo una mayor confianza de los ciudadanos en la función pública y, por tanto, mayor legitimidad de las decisiones políticas. La Descentralización Administrativa amplía estas posibilidades. No se trata solamente de que la ciudadanía interviene ahora en la constitución del gobierno departamental; aunque de manera limitada e indirecta, puesto que la elección de sus representantes en el Consejo Departamental se la hace por medio de los concejos municipales. También pueden ser muy importantes otras formas de participación en la administración departamental, que pueden darse en las relaciones de la nueva Prefectura con la sociedad civil y sus organizaciones representativas. Y aquí volvemos a un tema ya abordado inicialmente.

El movimiento cívico

Dijimos ya que la descentralización no había producido el desplazamiento de los comités cívicos del escenario regional y local y que, por el

contrario, continuaban siendo actores relevantes, manteniendo una apreciable capacidad de influencia y movilización social.

No tiene sentido insistir en que este tipo de representación distorsiona la construcción de un sistema de representación y mediación política que, en un régimen democrático, debería estar reservado a los partidos, el parlamento y los concejos municipales y departamentales. Porque es precisamente la debilidad de éstos últimos, lo que le permite al comiteísmo seguir disputando la representación de la sociedad civil y competir por un lugar en los procesos de decisiones. Y aunque la representatividad de los dirigentes cívicos -y la eficacia de su ejercicio- es también discutible, el hecho es que ahí están, como una piedra en el zapato, forzando a unos y otros a reconocerlos como interlocutores válidos⁶¹.

Los partidos políticos no pierden oportunidad para cuestionar a los comités cívicos, pero igual no dejan de disputarse influencias sobre ellos -y de cooptar a sus dirigentes-. Tampoco los gobiernos pueden enfrentarlos permanentemente, ni prescindir de ellos para atender demandas y resolver conflictos. Y así seguirá sucediendo mientras el sistema político siga débil en institucionalidad y representatividad, que es lo que permite que los comités cívicos sean un factor de poder.

Es toda esta compleja trama de relaciones, lo que ha creado una desconfianza recíproca entre las autoridades departamentales y la dirigencia cívica, que se expresa en distanciamiento, conflicto latente y/o exclusión mutuas. El resultado, en todo caso, es que las regiones pierden la posibilidad de beneficiarse de una cooperación entre Prefectura y Comité Cívico, que podría no sólo dar un fuerte impulso a la búsqueda de soluciones y programas concertados sino también reforzar su credibilidad y, con ello, su institucionalización como políticas y estrategias departamentales.

⁶¹ Una demostración de fuerza la dio el Comité Cívico de Cochabamba, el pasado año, en ocasión del conflicto suscitado con el Poder Ejecutivo en torno al proyecto Mísicuni y la licitación de la administración de SEMAPA promovida desde el gobierno, logrando al final impedir esta licitación y además frustrar los planes gubernamentales de proveer de agua a Cochabamba a través de la Empresa Corani.

El sector privado

Un tema especial a considerar es la relación de la Prefectura con el sector privado, cuyo papel es cada vez más importante como agente económico. En el marco de la descentralización, se espera que la administración departamental fomente la inversión privada y proporcione apoyo a las empresas locales, como una forma de potenciar la dinámica económica regional y así acrecentar las fuentes de ingresos para el Departamento. ¿De qué manera lo está haciendo?

Se ha hecho notar que las prefecturas carecen de medios concretos para aplicar incentivos a la inversión privada, ya que la política económica se halla centralizada en el gobierno nacional y especialmente la política tributaria -no existen impuestos departamentales ni tasas diferenciadas en la aplicación de los impuestos nacionales-, por lo que el accionar de las prefecturas puede transcurrir al margen y hasta de espaldas a la dinámica de las empresas y los agentes económicos.

Desde luego, la inversión pública departamental es un instrumento muy valioso para apoyar al sector privado, y es ahí donde tiende a centrarse el interés tanto de las autoridades como de las cámaras empresariales y los sectores productivos. Invertir en carreteras y caminos, riego, electrificación y otros proyectos de infraestructura, es lo que principalmente se viene haciendo con la inversión pública. Sin embargo, no es todo lo que se puede hacer, y de hecho comienzan a plantearse otras iniciativas.

El Plan de Departamental de Desarrollo de Cochabamba, por ejemplo, enuncia una política de promoción de inversiones y de coordinación institucional y otra de apoyo financiero a las actividades productivas, mediante el impulso a los fondos financieros privados y otras entidades no bancarias. Además de ello, un par de proyectos concretos: uno de asistencia e incentivos a la pequeña industria y la artesanía, y otro de apoyo al desarrollo tecnológico del sector manufacturero; asignando para ellos montos menores de su programa quinquenal de inversiones. Con todo, es mucho más lo que tendría que hacerse en dirección a establecer una colaboración eficaz y mutuamente beneficiosa entre la administración descentralizada y el sector privado.

Los partidos políticos

No se puede abordar las relaciones del gobierno departamental con las regiones, sin hacer hincapié en el papel de los partidos políticos. Tal como era previsible, la descentralización ha reavivado el interés partidista por los gobiernos subnacionales y los espacios locales y regionales de la política, pero lo ha hecho -al menos hasta ahora- más en términos de captura de poder y distribución de prebendas que de aportación al desarrollo de una cultura institucional; y, además, con una fuerte tendencia a reproducir la lógica de las luchas políticas nacionales antes que a construir nuevos escenarios para la vida política e institucional que correspondan más a la problemática particular de los municipios y los departamentos.

Al evaluar el comportamiento de los partidos políticos en el ámbito local, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (1998), producido por el PNUD, comenta que la Participación Popular encontró a los partidos, con algunas excepciones, poco preparados para ingresar a la lucha política local, y con la dificultad de haber basado su organización en estructuras funcionales y corporativas que resultaban ya poco eficaces para la nueva competencia en el terreno municipal. «Por otra parte -sostiene el Informe- al haber dedicado casi la totalidad de sus esfuerzos a la lógica patrimonial del Estado nacional, los partidos se encontraron con pocas bases efectivas para organizarse a nivel local, careciendo de recursos y personal para lograr una adecuada estructura de representación en los municipios, comunidades y barrios»⁶².

Este comentario podría hacerse extensivo a la situación de los partidos políticos frente a la Descentralización Administrativa y la nueva realidad política de los departamentos.

A pesar de los esfuerzos que hacen los partidos para robustecer sus estructuras departamentales, sobre todo en períodos electorales, ello no se ha traducido en una presencia política, activa y permanente en el escenario

⁶² PNUD. «Informe Nacional de Desarrollo Humano», La Paz, 1998.

regional. Las representaciones departamentales de los partidos -que no tienen mucha libertad de decisión, por el centralismo que sigue dominando la vida partidaria- no aparecen como puntos importantes de referencia en el debate público ni como fuerzas que incidan substantivamente en la dinámica del poder departamental, que más condicionada se muestra por su relación con los mandos nacionales de los partidos políticos y las decisiones que allí se toman.

Es notoria, por ejemplo, la ausencia de propuestas que emerjan de los partidos, frente a los problemas regionales. A la Prefectura ni se le ha ocurrido convocar a los partidos a participar en la discusión del PDDDES, consultar sus opiniones sobre ciertos temas, requerir su concurso para superar conflictos, o llamar a una concertación política en el Departamento. Tampoco lo hace el Gobierno Municipal cuando se trata de la problemática municipal⁶³.

La intervención partidista suele reducirse a la actividad que despliegan los parlamentarios elegidos en representación del Departamento, pero sabiendo que se trata más de iniciativas individuales que de líneas de acción orgánica.

En este cuadro, hay que inscribir las relaciones de los partidos con los consejeros departamentales, que están signadas por una tensión: dado el carácter cívico que se le trató de dar a la composición del Consejo Departamental, los partidos deberían evitar inmiscuirse en sus labores, pero eso no es totalmente posible, desde el momento en que los consejeros son designados por los representantes de los partidos en los municipios y, además, porque el Consejo es un factor de poder y sus decisiones son políticas.

⁶³ Es curioso pero el Reglamento del Sistema de Planificación -tan cuidadoso en los detalles- ha obviado a los partidos políticos y también a la brigada parlamentaria departamental, como actores del proceso de planificación en los departamentos, cuando más bien debería propenderse a que unos y otros tengan un papel muy activo en los esfuerzos de concertación política, social e institucional, para la definición de los planes de desarrollo.

Lo que importa subrayar es que los partidos no son fuerzas que estén dinamizando el proceso de descentralización, en el sentido de estar contribuyendo a consolidar los órganos de la administración descentralizada porque orientan políticamente su desempeño, aportan a reforzar sus capacidades institucionales, apoyan a la jerarquización del Consejo Departamental, promueven la participación social, articulan las demandas de los municipios y provincias y generan consensos en torno a las políticas del gobierno departamental. Esto no se percibe. La faceta visible es otra: una politización extrema de la administración departamental, que tiende a convertir la Prefectura en una extensión de los aparatos partidarios, en detrimento de la gestión gubernamental. Son nuevas razones para acentuar el desafecto de los ciudadanos hacia la función pública.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para el final, y a modo de conclusiones, recapitularemos las ideas centrales y los problemas y temas más importantes que hemos identificado, y enunciaremos algunas sugerencias y proposiciones:

1. La lógica de la reforma; su desarrollo legislativo:

Una de las lecciones que se puede extraer de la experiencia de esta primera fase de la descentralización, consiste en comprender la enorme importancia que tiene para el éxito de este proceso, lograr que los objetivos de la reforma sean perfectamente comprensibles tanto para las autoridades y funcionarios de la administración departamental y municipal, como para los propios ciudadanos, las instituciones de la sociedad civil, los partidos políticos, los medios de comunicación social y la opinión pública en general. El proceso boliviano de descentralización es peculiar porque transcurre a través de la aplicación simultánea de dos leyes -la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa- que en sus particularidades y complementaciones, definen un marco conceptual y normativo relativamente complejo, que requiere ser asimilado en toda su lógica.

En ese sentido, debemos enfatizar la idea de que no es posible entender la Descentralización Administrativa sin comprender el cambio de escena-

rio que se produce en Bolivia como efecto de la reforma constitucional de 1993-1994, que marcó los límites de este proceso; y luego sobre todo como consecuencia de la reforma municipal propiciada por la Ley de Participación Popular, que colocó al municipio en el centro del proceso descentralizador, desplazando la perspectiva de la conformación de gobiernos departamentales, que fue el norte de la lucha del movimiento cívico y de tentativas anteriores de dotar al país de una ley de descentralización.

Lo característico de la Ley (1654) de Descentralización Administrativa es que se trata de una norma que termina de configurar un tipo de reforma -el «modelo boliviano»- basada en una descentralización municipal y, complementariamente, en una descentralización departamental. Esta reforma pretende hacer de la municipalidad autónoma -dentro de los límites que ello tiene en Bolivia- y participativa, la estructura básica del Estado democrático. Y es sobre esta estructura que la Ley 1654 busca crear otro nivel -el departamental- de administración descentralizada del Estado, y asentar la reconstitución y funcionamiento de la Prefectura como órgano descentralizado del Poder Ejecutivo, para jugar un rol articulador en función del desarrollo departamental, coordinando las acciones de los gobiernos municipales e intermediando sus relaciones con el gobierno nacional.

Esta función de articulación que se espera de la Prefectura es una cuestión crucial en un triple sentido: en primer lugar, para evitar la fragmentación de la acción gubernamental en los municipios; segundo, para que puedan darse relaciones fluidas y más o menos equilibradas entre los tres niveles de la gestión gubernamental (nacional, departamental y local); y, finalmente, para que exista complementariedad en las responsabilidades y competencias que les incumben a cada uno de estos niveles.

Un problema que plantea esta estrategia de descentralización es que la Prefectura debe desempeñar estos roles, frente a entidades -las municipalidades- que son jurídicamente autónomas y que tienen un comportamiento celoso de su independencia y frecuentemente reacio a compartir tareas con la administración departamental, a la cual se ve como una mera de correa de transmisión del Poder Ejecutivo. La práctica muestra que este es uno de

los escollos para la integración de las políticas y las acciones departamentales y municipales.

Estas cuestiones así como otras relativas a la delimitación precisa de atribuciones y competencias entre los niveles nacional, departamental y municipal, los roles de los órganos y autoridades de cada uno de estos niveles, los mecanismos de articulación y coordinación, la distribución de los recursos públicos y otros aspectos, indican la conveniencia de efectuar ciertos ajustes y modificaciones en la legislación vigente y, en particular, en la Ley de Descentralización Administrativa. Los cambios a introducirse -incluida una futura reforma constitucional- deberían ser muy bien meditados, preparados técnicamente, concertados política e institucionalmente y aplicados con sentido de oportunidad. Debemos ser conscientes que cualquier cambio precipitado, que no esté bien concebido y diseñado, puede provocar desajustes y quiebres en un modelo de descentralización que, con sus limitaciones y potencialidades, ha comenzado a andar y tiene que desarrollarse durante un período de tiempo, antes de pensar en saltar a etapas más avanzadas como la conformación de verdaderos gobiernos departamentales -sería como cambiar de cabello en medio de la carrera-, para las cuales aún no se dan las necesarias condiciones políticas, institucionales, financieras y de otro orden.

Desde este punto de vista, la elaboración de una Ley complementaria a la de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, anunciada en el Plan Operativo de Acción del actual gobierno, es inconveniente. Añadir una nueva ley, a las ya existentes, sólo aumentaría la confusión, la dispersión y la inestabilidad jurídica. En todo caso, sería más práctico hacer enmiendas y complementaciones a las leyes actuales, incluida la Ley Orgánica de Municipalidades, buscando la mayor integración y coherencia normativa que sean posibles.

2. El gobierno prefectural: legitimidad y eficacia:

Como ya se dijo, una de las promesas de la reforma descentralizadora es mejorar la representación del sistema político y por tanto su legitimidad. Y

ello en gran medida por el papel que el Consejo Departamental podría jugar como órgano de representación ciudadana y provincial y como factor de contrapeso al poder del Prefecto. Sin embargo, a casi dos años de su constitución, la imagen que proyecta es la de un organismo débil, supeditado y controlado por el Prefecto, y cuya actividad pasa desapercibida para la opinión pública. Pensamos que la causa para ello no está en las facultades que la Ley le reconoce -que son bastante amplias- sino en las limitaciones con que el Consejo funciona -no tiene directiva ni presupuesto propio, carece de asesores, se le ha prohibido tener comisiones permanentes, le ha sido impuesto un reglamento poco eficiente-, y que le han generado una dependencia muy grande respecto del ejecutivo prefectural, impidiéndole ejercitar todas sus competencias y atribuciones.

Pero el Consejo también tiene problemas de legitimidad, por razones más complejas. La forma de su elección vía los concejos municipales -que a su vez arrastran un déficit de representación-, sigue siendo objeto de cuestionamientos. Se sabe, por otra parte, que este sistema de designación no ha impedido la influencia de los partidos ni de las pugnas partidistas; consiguientemente, en muchos casos, la prevalencia de criterios políticos por encima de consideraciones de idoneidad y mérito, en la designación de consejeros. A ello se suma que el Consejo Departamental no sea un foro de debate político sobre los problemas regionales y nacionales, donde se tome posición y se oriente a la opinión pública. Como resultado de todo ello, tenemos un órgano muy disminuido en su capacidad de mediación entre las provincias y municipios con la Prefectura, entre el Departamento y el Gobierno Nacional, entre la ciudadanía y el sistema político.

Los problemas de legitimidad alcanzan también al Prefecto, que continúa siendo percibido más como un político de confianza del Presidente que como la cabeza de la administración departamental, y a quien se atribuye una marcada subordinación al gobierno central, lo cual afecta su capacidad de liderazgo, interlocución y negociación con los actores de la región.

¿Cómo resolver estos problemas? Vamos por partes:

- a) Una alternativa que se sigue planteando cada vez que se abre la discusión es la elección por voto directo de los consejeros departa-

mentales, e incluso del Prefecto, aun cuando esta última propuesta tiene cada vez menos adeptos, y simplemente no es posible en el actual marco constitucional.

La elección directa de los consejeros, sin embargo, no es ninguna garantía de que mejorará la representatividad de éstos. Parece más factible, en todo caso, que esta sea la manera más efectiva de partidizar totalmente la constitución del Consejo Departamental, que es lo que Ley de Descentralización Administrativa ha tratado de evitar a través de su designación vía los concejos municipales. Si los consejeros departamentales van a ser elegidos de las listas que presenten los partidos, lo más probable es que su lealtad al partido sea mayor que la lealtad a la población a la que representan, y que su desvinculación con las provincias y municipios se abonde. Pero el problema mayor tal vez esté en que la elección directa de los consejeros, rompería su vinculación orgánica con los gobiernos municipales, algo que es fundamental de preservar dentro del propósito de integración de los niveles departamental y municipal en la gestión gubernamental.

Dicho lo cual, parece mejor buscar otras modalidades de reforzar la legitimidad del Consejo Departamental, quizás fortaleciendo la representatividad de los mismos concejos municipales, a través de la elección uninominal de sus miembros. De esta manera, al separar la elección de los concejales de la elección del Alcalde, aumentaría la autoridad de los mandantes -los concejos municipales- y con ello el margen de opciones para buscar ciudadanos más representativos e idóneos en las provincias, para la designación de los consejeros departamentales, siempre por el mecanismo de los dos tercios de votos⁶⁴.

- b) Un Consejo Departamental más representativo, debería participar de alguna manera en la selección del Prefecto -que hoy día está reservada exclusivamente al Presidente de la República-, por ejemplo a

⁶⁴ La elección uninominal por distritos, de los concejales municipales, es también una propuesta de Roberto Laserna, quien sostiene que esta sería una forma de robustecer la representatividad de los consejeros departamentales y, con ello, sus roles e influencias en la conducción del Departamento.

través de un voto de aprobación de la persona elegida por el Jefe de Estado. La ventaja de esta alternativa es que obligaría a hacer una selección más cuidadosa, tomando en cuenta los criterios y expectativas de los consejeros departamentales y, en un caso dado, a negociar la elección del Prefecto, lo que naturalmente redundaría en un mayor grado de legitimidad de la autoridad prefectural. Tal vez no sea indispensable una modificación constitucional para hacer posible esta alternativa: podría bastar una interpretación constitucional, mediante ley.

c) Además de lo anterior, es preciso considerar otras medidas orientadas a fortalecer la independencia funcional del Consejo Departamental y su capacidad y eficacia operativa, dentro de las atribuciones que le señala la Ley:

- Directiva propia: El Consejo Departamental debe tener una Directiva propia, elegida de entre sus miembros, para presidir sus sesiones, dirigir la organización y las actividades del Consejo, supervisar el manejo administrativo y controlar la ejecución de su presupuesto. Mientras pueda ser suprimida la facultad que la CPE le otorga al Prefecto, de presidir el Consejo Departamental, una modificación de la Ley 1654 podría interpretar que el Prefecto tiene la condición de presidente nato, sin perjuicio de lo cual el Consejo podrá tener un Presidente electivo, tal como ocurre actualmente en el Senado Nacional.
- Comisiones Permanentes: El Consejo Departamental debe constituir Comisiones Permanentes como órganos de trabajo, coordinación y consulta.
- Presupuesto propio: El Consejo Departamental debe tener un presupuesto propio, imputado a una partida específica del presupuesto departamental, tal como lo tienen los concejos municipales, y administrada por un personal dependiente de la Directiva.
- Asesoramiento técnico: Siendo indispensable que el Consejo cuente con asesoramiento y apoyo profesional para sus labores,

sería interesante que pudiera constituir una pequeña oficina, como el Centro de Investigación del Congreso Nacional (CICON), que provea servicios de información y asistencia técnica a las Comisiones, con personal contratado por mérito profesional. Esta alternativa puede ser más económica y eficiente que contratar asesores para cada una de las comisiones.

- **Reglamento Interno:** Los puntos anteriores y algunas otras cuestiones procedimentales más, aconsejan la reformulación del Reglamento de Funcionamiento y Procedimientos Internos, de cada uno de los consejos departamentales. Abrogado como ha sido el primer Decreto Reglamentario 24206, que establecía disposiciones reglamentarias sobre el Consejo, los consejeros deben ahora ejercitar a plenitud la potestad que les confiere la Ley 1654 (Art. 14) para elaborar y aprobar su reglamento, lo cual no es óbice, ni mucho menos, para que se pueda coordinar esta labor entre los consejos departamentales, dentro de ciertas normas generales que pueda fijar el Poder Ejecutivo, a fin de que exista compatibilidad reglamentaria.
- **Informes y revocatoria de mandato:** Con el fin de posibilitar el control de los municipios y provincias sobre la gestión de los consejeros departamentales, la ley debería establecer la obligación de éstos de rendir cuentas a los gobiernos municipales y los consejos provinciales, presentando informes periódicos, de acuerdo a procedimientos establecidos. El incumplimiento de este deber debería ser causal de revocatoria de mandato. En ese sentido, y en tanto esta revocatoria es una facultad de los consejos municipales, las causales deberían estar establecidas en la Ley de Descentralización Administrativa y no mediante el Reglamento del Consejo Departamental, como ocurre actualmente.

3. Fortalecimiento institucional y capacidad de gestión:

Desde el punto de vista de la organización administrativa, la descentralización ha avanzado -aunque no suficientemente- en el intento de

unificar en la Prefectura el poder político y el poder económico de la región, tratando de revertir la fragmentación de la administración pública descentralizada y desconcentrada. En cambio, son evidentes los problemas de debilidad institucional y limitada capacidad de gestión y de gobierno, que marcan el funcionamiento de las nuevas prefecturas. Si bien esta es una situación heredada del pasado, hay otros factores que impiden su superación, como la discontinuidad en las normas que regulan su organización, la politización extrema de la administración departamental y la renovación de prácticas centralistas en las relaciones del gobierno central con los niveles departamentales.

Los cambios introducidos por el D.S. 24833 de 2 de septiembre de 1997, en la estructura orgánica, menos de un año y medio después de que se implantara un nuevo esquema organizacional y administrativo, dentro de los lineamientos de la Ley 1654, no sólo que no han resuelto los problemas de una transición a la administración departamental, no concluida, sino que han generado más confusión, desajustes orgánicos y administrativos e inestabilidad institucional.

El copiamiento de cargos, direcciones y jefaturas, por parte de los partidos de gobierno, reproduce una lógica patrimonial y de clientelismo político que afecta seriamente la capacidad de gestión de las prefecturas, desmantela los equipos técnicos formados en las ex-corporaciones y otras entidades públicas, impide la institucionalización de la carrera funcionaria y plantea dificultades para un trabajo institucional coordinado y convergente en las orientaciones, metas e iniciativas.

Una cuestión muy preocupante es la extrema debilidad de las subprefecturas, que les impide cumplir las funciones de coordinación, enlace y apoyo institucional, en el ámbito provincial, que les asigna la Ley. El manejo instrumental que hacen los partidos políticos de las subprefecturas, convertidas en agencias de proselitismo y acción partidista antes que en órganos de la administración descentralizada, es un obstáculo para una labor cooperativa con las autoridades municipales y otras organizaciones.

La experiencia muestra que la debilidad institucional y de gestión de las prefecturas, interfiere la transferencia efectiva de competencias y capacida-

des decisionales, con posibilidades de éxito. Para superar esta limitación, desde el Poder Ejecutivo se han asumido una serie de tareas de orientación, seguimiento, supervisión y asistencia técnica, a las prefecturas, que si bien pueden ayudarlas en su desempeño, también recrean lazos de dependencia con el poder central. La intención de enmarcar la acción de las prefecturas dentro de reglas y procedimientos uniformes, de cumplimiento general en todos los departamentos, plantea el riesgo de recrear ciertas formas inconvenientes de control desde el nivel central y de que las principales decisiones se mantengan allí concentradas, mientras las entidades departamentales se convierten meras ejecutoras de tales decisiones.

De cara a todos estos problemas, resulta indispensable y urgente, emprender una política de fortalecimiento institucional y mejoramiento de la capacidad de gestión de la administración departamental, con medidas como las siguientes:

- a) Consolidar el perfil institucional de la Prefectura, explicitando sus roles y funciones en la Ley de Descentralización Administrativa, sin perjuicio de la asignación de atribuciones específicas al Prefecto como cabeza del órgano prefectural.
- b) Jerarquizar el papel de las actuales Direcciones Departamentales -antes Secretarías- y mejorar los mecanismos de coordinación al interior de la Prefectura. Las medidas que pueden ayudar a ese objetivo son:
 - El nombramiento de los Directores Departamentales, con la previa aprobación del Consejo Departamental.
 - La constitución formal del Gabinete Prefectural como instancia decisional, de coordinación política y programación general de la Prefectura (agenda prefectural).
 - Precisar las atribuciones y competencias de las Direcciones Departamentales, reconociéndoles facultades resolutorias en los asuntos de su competencia, y explicitar con qué nivel se relacionan en el Poder Ejecutivo.

- Restablecer la función coordinadora de la Dirección General -antes Secretaría General- en los aspectos técnico-administrativos, para el seguimiento de la agenda prefectural, la coordinación de la gestión y el control de resultados, así como en el relacionamiento con el Consejo Departamental, las subprefecturas y otras entidades públicas y privadas.
- c) Poner en ejecución planes de fortalecimiento institucional que permitan:
- Institucionalizar y mejorar los procesos de seguimiento y evaluación de gestión, de planificación e inversión pública, programación operativa y presupuestaria, administración de personal y de bienes y servicios, control interno y externo.
 - Reforzar la competencia técnica de la institución para el diseño e implementación de políticas públicas.
 - Racionalizar la estructura organizacional y los procedimientos de funcionamiento de la administración departamental.
 - Profesionalizar la función pública, ampliando el Servicio Civil al ámbito de las prefecturas, como la única forma de contener el avasallamiento político y de crear una burocracia de carrera, técnicamente calificada, que preserve la memoria institucional y sea una garantía de continuidad de la gestión administrativa.
- d) Dar un renovado impulso a la formación y funcionamiento del Consejo Provincial de Desarrollo, como instancias de consulta, concertación y coordinación en las provincias. El Consejo Departamental debería aprobar una reglamentación marco, para este efecto. Esta tarea debe relacionarse con el objetivo de fortalecer la capacidad operativa de las subprefecturas. Una medida que ayudaría a este propósito sería establecer el mecanismo de consulta al Consejo Provincial por parte del Prefecto, para la designación de los subprefectos.

4. La planificación departamental y las políticas públicas: coordinación y concertación:

Hemos destacado los progresos en la institucionalización del sistema de planificación, al haberse creado las normas básicas para hacer de la planificación departamental el instrumento rector de la gestión pública descentralizada y, al mismo tiempo, un mecanismo privilegiado para incorporar a los actores regionales y locales en las tareas del desarrollo departamental. Lo que se advierte, sin embargo, es una dificultad grande de las prefecturas para usar este instrumento, en parte por los procedimientos exigentes de una reglamentación excesivamente rigurosa y racionalista pero, sobre todo, por la discontinuidad en los planes de trabajo, la inestabilidad funcionaria, las limitaciones técnicas del personal, la ausencia de un sistema de evaluación y monitoreo de proyectos, las carencias de información, problemas de coordinación interna y externa, etc. Lo cierto es que la planificación no tiene un rol prioritario en el quehacer prefectural y que existe un divorcio entre quienes planifican y quienes toman decisiones.

Justamente por ello, es de ponderar el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (1998-2002), elaborado por la Prefectura de Cochabamba y aprobado de su Consejo Departamental a fines de julio de 1997. Siendo éste el primer PDES en el marco de la Ley 1654, su importancia reside en las políticas generales que propone para orientar la acción de los agentes económicos y de la administración pública, así como en las líneas directrices que traza para encauzar los proyectos de la región en programas integrados y sostenibles, y orientar la inversión privada. Los problemas aparecen, sin embargo, cuando se evidencia que actores claves como el Gobierno Municipal de la Capital, el Comité Cívico, la Brigada Parlamentaria y otros, critican la falta de participación y concertación en torno al PDES y no se sienten comprometidos con él. De ahí el riesgo que existe de caer en el círculo vicioso de que con cada nuevo gobierno se inventa también un nuevo plan, que al final no tienen utilidad práctica porque los programas y presupuestos anuales de las prefecturas, poco o nada tienen que ver con los planes de mediano y largo plazo.

Un tema crítico es la descoordinación entre la Prefectura, las subprefecturas y los gobiernos municipales. Hasta ahora el nexo principal ha sido la asistencia técnica de la Prefectura a las municipalidades. En cambio, sigue siendo un reto pendiente la compatibilización y complementación de los planes de desarrollo, las políticas públicas y los programas de inversión. Hay dificultades jurídicas, políticas y técnicas que impiden avanzar, y lo que se observa es que no ha habido el esfuerzo suficiente para establecer prácticas de concertación política e institucional, sin las cuales será difícil articular la acción departamental con la acción municipal y superar el clima de confrontación política que tiende a crearse en las relaciones de la Prefectura con los gobiernos municipales controlados por la oposición.

Dada esta situación, sugerimos algunas medidas:

- a) Revalorizar el rol de la planificación como sistema racionalizado de toma de decisiones. Para ello, es indispensable que la unidad de planificación esté situada lo más cerca posible del núcleo de decisiones de la Prefectura y pueda además centralizar todo el sistema de información institucional, de manera que esta información pueda ser empleada tanto en el diseño de políticas y programas como en la toma cotidiana de decisiones.

Conviene, asimismo, revisar el Reglamento del Sistema Nacional de Planificación a Nivel Departamental y su Guía de Procedimientos, con el fin de simplificar y flexibilizar sus procedimientos, de manera que pueda ser más fácilmente adaptado a las características de cada una de las prefecturas.

- b) Constituir en cada Prefectura, un Comité de Planeamiento y Coordinación, como instancia encargada de programar y coordinar la formulación -y/o revisión- del Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDES), el Programa Anual de Operaciones (PAO) y el presupuesto correspondiente a cada gestión anual, así como de efectuar el seguimiento y evaluación de sus resultados. Este Comité debería estar presidido por el Prefecto o el Director General.

e integrado por los Directores de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y de Finanzas y Tesoro. Sus labores deberían incluir la consulta y la coordinación técnica con las alcaldías y otras instituciones regionales y centros de investigación, para compatibilizar propuestas de políticas y planes de inversión. El objetivo de esta iniciativa es integrar la planificación de mediano y largo plazo con la programación anual, y ambas tareas con los procesos de decisión política.

- c) Constituir en cada Departamento, un Comité Departamental de Desarrollo, como instancia consultiva y de concertación interinstitucional de alto nivel, en cuyo seno puedan discutirse y tomarse acuerdos relacionados con el presupuesto departamental, los planes generales y operativos de desarrollo y otras cuestiones de primera importancia para la región. Este Comité debería reunirse a convocatoria y bajo la presidencia del Prefecto, teniendo entre sus miembros a representantes del Consejo Departamental, Brigada Parlamentaria, Alcalde y Presidente del Concejo Municipal de la capital de Departamento, Presidente del Comité Cívico, Presidente de la Federación de Empresarios Privados, Rector de la Universidad Pública y otras personalidades. La base de sus trabajos serían las propuestas preparadas por la Prefectura.

Una instancia como ésta sería propicia para buscar consensos básicos sobre las políticas y programas departamentales, entre todos los principales sectores que influyen con sus decisiones en la dinámica del crecimiento regional. Desde luego, no se persigue anular ni disminuir el papel del Consejo Departamental. Por el contrario, se trata de reforzar el compromiso de los actores regionales con las mismas decisiones que debe adoptar el Consejo, y así asegurar su cumplimiento y ejecución efectiva.

5. Diálogo Regional para la Descentralización:

La participación ciudadana es un elemento esencial de la propuesta descentralizadora. Sin embargo, es poco lo que hoy día existe como espa-

cios y mecanismos concretos para involucrar a la sociedad civil y sus organizaciones, en los procesos de decisión de la administración departamental. Pensamos que hace falta generar en las regiones un ambiente político e institucional más favorable que, sobre todo, ayude a remover ciertos obstáculos en el relacionamiento de los actores políticos, sociales y gubernamentales, y motive actitudes y comportamientos más constructivos y comprometidos con los fines del proceso de descentralización.

Para generar este nuevo ambiente hace falta diálogo, debate de los problemas, análisis conjunto de alternativas y soluciones. Son muchas las iniciativas y actividades que se pueden gestar con tales propósitos. Aquí nos limitamos a proponer la formación de un espacio de Diálogo Regional para la Descentralización y el Desarrollo Departamental, que tendría como objetivo central, promover el éxito del proceso de descentralización, constituyéndose en un punto de referencia y orientación de la opinión pública. La iniciativa puede ser de varias instituciones, públicas y privadas, y podría movilizar el apoyo de la cooperación internacional. La idea es que este foro político se convierta en un propulso crítico del trabajo de las instituciones gubernamentales.

• • •

Este libro se terminó de imprimir en el mes de junio de 1998,
en los Talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL".
Calle Abdón Saavedra N° 2101 ▪ Telfs : 41 04 48 - 41 22 82 - 41 54 37
Fax: 37 25 52 ▪ La Paz - Bolivia

1907 8 1986

A 99 - 0786