

TMDD
2004-12
DOC: 12180
EJ: 1267

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS
PROGRAMA LATINOAMERICANO DE MAESTRIA EN
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL
QUITO - ECUADOR

Construyendo Políticas Públicas:
Lecciones de un Proceso de Cambio

VLADIMIR AMELLER TERRAZAS

La Paz - Bolivia, septiembre de 2004

INDICE

I.- INTRODUCCION

CAPITULO 1. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

- 1.1. Antecedentes
- 1.2. Razones por las que se escogió el tema
- 1.3. Pertinencia

CAPITULO 2. DEFINICIÓN, HIPOTESIS Y OBJETIVOS

- 2.1. Delimitación del Tema
- 2.2. Presentación de las hipótesis
- 2.3. El Proyecto de Cambio y sus Objetivos

II.- DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

CAPITULO 3. DESCRIPCION DEL PROYECTO DE CAMBIO y FASES DEL PROCESO

- 3.1. Los inicios del Proyecto de Cambio
- 3.2. Abordaje del desarrollo del Proyecto de Cambio
- 3.3. Elementos que fueron incorporados.
- 3.4. El Ciclo
- 3.5. Los Actores
- 3.6. Resultados Esperados
- 3.7. Factores de Éxito
- 3.8. Obstáculos
- 3.9. Otros Aspectos que fueron parte del Proyecto de Cambio

CAPITULO 4. MARCO CONCEPTUAL - CONCEPTOS UTILIZADOS

- 4.1. Principales enfoques
- 4.2 Metodología utilizada
- 4.3 Sinfonía Aplicada

III.- CONCLUSIONES

CAPITULO 5. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

5.1.1. Aprendizajes

5.2. Reflexiones

5.2.1. Mis reflexiones sobre el proceso Proyecto de Cambio

5.2.2. Mis reflexiones sobre el proceso de descentralización y sus posibles derroteros

5.3. Recomendaciones

5.3.1. Recomendaciones para el proceso de descentralización

5.3.2. Recomendaciones para los agentes de cambio

EPILOGO

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Anexo 1. Concertación Propuesta

Anexo 2. Consejo Técnico

Anexo 3. Plan de Acción

Anexo 4. Decreto Prefecturas

Anexo 5. Política de Gobierno

RESUMEN EJECUTIVO

La adopción del proceso de descentralización en Bolivia, como razón de existencia del Proyecto de Cambio, es producto de una decisión individual, establecida sobre la convicción por compartir un aprendizaje basado en una experiencia personal, circunstancial e intransferible. No obstante, estoy convencido que aún cuando uno pueda compartir sus experiencias, jamás podrá compartir sus resultados.

La selección del proyecto de cambio estuvo altamente influenciada por el contexto político que se vivió en Bolivia en el último trimestre del 2003. El nuevo juego de relaciones políticas que imperaron en las semanas posteriores a la dimisión de Gonzalo Sanchez de Lozada, estimularon la intención de abarcar un tema postergado de las decisiones del sistema político y distanciado totalmente de las prioridades de los gobiernos nacionales.

Con el nuevo gobierno de Carlos Mesa G., opté por pensar en una dimensión mayor, visualizando un Presidente de la República sin grandes ataduras, un sistema de partidos políticos absorto y sin capacidad de respuesta a los dramáticos sucesos de octubre; además, de la imperiosa necesidad de atender aquellos temas que fueron relegados y que al fragor de los apetitos partidarios fueron tratados con dilación y apatía. Sin duda, la oportunidad de desarrollar un tema de alcance nacional que por su importancia podía trascender y cambiar los destinos de un país, fue el elemento esencial para optar por una materia ardua y compleja, pero con la seguridad de que se contribuiría a sentar las bases para iniciar un proceso de reforma en el nivel intermedio de administración.

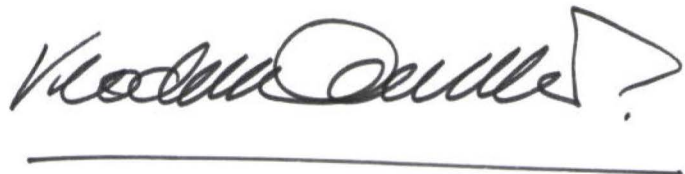
Mi posición privilegiada en relación al tema, estuvo altamente influenciado por mi experiencia en el proceso de descentralización; fui actor y testigo de la reforma estatal de mayor trascendencia para la reconfiguración política, económica y administrativa del país, sin duda, este hecho tan circunstancial en mi vida la transformó radicalmente. Amiel lo expresa cabalmente cuando señala: "En la vida casi todo proviene de casi nada".

Con el proyecto de cambio se logró abrir el debate sobre la descentralización regional, estigmatizada recurrentemente con la escisión nacional, muletilla de los gobiernos nacionales de turno para no ceder nada en el afán de perpetuar las libertades que les concede el poder. Agudo contraste con la forma inédita en la cual, el mismo Presidente de la República propone al país la conformación de Gobiernos Departamentales Autónomos.

En este sentido, el proyecto de cambio aborda la forma en que se diseñan y formulan propuestas públicas en países donde el Estado-Nación todavía se halla en construcción, y donde la formulación de propuestas gubernamentales, y muchas veces su implementación, es más una tarea producto de la oportunidad política y el liderazgo individual del gobernante, que parte de una estructura de soporte formal a la gestión estatal.

El proyecto de cambio cubre el origen y arranque de un proceso marcado por un contexto político altamente volátil, estigmatizado como de transición. De esta forma, el proyecto se muestra desde la llegada del gobierno, la instauración de una nueva política gubernamental propuesta por el Presidente, la incorporación de la descentralización en la agenda política y la canalización de las aspiraciones regionales en el marco de una discusión nacional para realizar modificaciones al capítulo de la descentralización en el marco de los temas que deberían ser deliberados por la próxima Asamblea Constituyente.

Finalmente, este Proyecto de Cambio tiene como meta entregar un conjunto de lecciones que alimentarán desde el punto de vista de la experiencia práctica, a través de una reflexión positiva y normativa, la construcción de políticas públicas. Es el razonamiento sobre las dificultades y oportunidades que todo gestor de políticas enfrentará ante el sistema político. Por ello, resulta imprescindible conocer tanto sus virtudes como sus defectos, así como todos aquellos íconos aleccionadores para cuando el lector tenga oportunidad de enfrentar similares desafíos.



Vladimir Ameller Terrazas

I.- INTRODUCCION

En 1994 Bolivia marcó, a través de su Ley de Participación Popular, el arranque del más audaz de los procesos de descentralización territorial en el continente. Diez años después, asoma –con singular expectativa- la duda sobre si lo que se necesita es más descentralización para el Estado o más Estado para la descentralización.

Los principales problemas a los que se enfrentan hoy los gobiernos nacionales podrían resumirse en el habitual déficit de Estado para afrontar la gestión gubernamental, la escasa institucionalidad, la fragmentación de la sociedad, el limitado respeto a normas y aplicación de sanciones, así como la insuficiente capacidad para formular e implementar políticas públicas y garantizar su continuidad. Si a ello sumamos, la ausencia sentida en la cantidad y calidad de los servicios públicos, el incremento de la corrupción y la escasa capacidad para el manejo y solución de conflictos sociales, naturalmente, la duda antes planteada resulta central para iniciar un genuino debate. Las dificultades esgrimidas sintetizan la atrofia de un Estado y un modelo de administración y de decisión pública que ha predominado en la gestión estatal durante los últimos 25 años.

En este contexto, los vientos de renovación que envuelven al actual Gobierno de Carlos Mesa Gisbert, provocan en la sociedad boliviana, una marcada expectativa de lograr las más diversas reformas al Estado. Las esperanzas de los ciudadanos se concentran en subsanar todas aquellas limitaciones estructurales que han marginado a la sociedad de una mayor participación en materias que afectan directamente a sus intereses.

Una de estas aspiraciones han sido las expresadas por las regiones “representadas” por los movimientos cívicos y gremios productivos, planteando propuestas tendientes a radicalizar la descentralización iniciada en 1994, ahora, a través de la conformación de gobiernos departamentales autónomos, estigmatizándolos desde ya, como los instrumentos del ansiado desarrollo, corriente a la que me adscribo en su contenido, más no en su forma.

En este sentido, las dos preguntas planteadas de inicio, se hace más oportunas y cada vez más indispensables para el debate que recién se inicia. Perpetuamos la corriente de descentralizar la escasa estatalidad, con todos los vicios y defectos que esto conlleva, o iniciamos un proceso de construcción estatal, que nos garantice mas autonomía con mayor desarrollo institucional, antes de continuar transfiriendo mas caos a los ámbitos subnacionales, donde las posibilidades de

consolidarse o fortalecerse una vez ampliada la descentralización, son cada vez menores.

¿No es deseable lograr, fundamentalmente, que las instituciones sean predecibles? ¿No es urgente buscar que el comportamiento y decisiones que estas instituciones adopten, estén al margen de la discrecionalidad clásica muy propia de quienes administran el Estado? Finalmente ¿Que tipo de institucionalidad queremos descentralizar?

Esta son las prerrogativas que llevan a plantear un Proyecto de Cambio sobre las necesidades de un proceso de descentralización como el boliviano que requiere ajustes y reformas, sin por ello, soslayar los avances y la construcción de Estado a partir de los municipios y del proceso de participación popular.

Tema por demás atrayente, más allá de la coyuntura política boliviana que lo torna actualmente impostergable, es el elemento fundamental para un fin mayor como es el redefinir un nuevo paradigma de gobernabilidad y ciudadanía, a través de la descentralización departamental con mayor participación ciudadana.

Por ello el tema del proyecto de cambio, hace énfasis en el proceso de construcción de políticas públicas, como una experiencia extraordinaria de aprendizaje, producto de la reflexión que significa enfrentar reformas en Estados fallidos y economías incompletas como la boliviana.

El Proyecto de Cambio que describe este análisis rescata, en su primera parte, la descripción de los antecedentes para comprender la importancia del tema, sistematizando todas aquellas aristas que refieren al entorno de la descentralización en Bolivia, su desarrollo histórico y su cultura política. Posteriormente, se argumentan las razones por las que se escogió el tema, su pertinencia histórica y política sobre la necesidad de avanzar en la descentralización, la convergencia de la necesidad y la oportunidad de apoyar a la consolidación del proceso de descentralización.

Seguidamente, se analiza el desafío del actual gobierno y su importancia en el contexto político, las prioridades gubernamentales y su voluntad descentralizadora y adscripción a una propuesta innovadora. También, se expone mi rol en el nuevo esquema de gobierno, el aprovechamiento de la experiencia y la influencia ejercida sobre sus decisiones finales.

El segundo capítulo expone el desarrollo del Proyecto de Cambio. La relación del proyecto y su importancia con el proceso político. Además, se expone la

importancia de la descentralización como plataforma, sus debilidades y descuidos, el “modelo” que se halla en construcción y la inédita oportunidad para replantear un proyecto de desarrollo desde lo local.

Pasando al capítulo siguiente, se describen los primeros pasos del Proyecto de Cambio: primeras observaciones e intervenciones, sus etapas, sus productos intermedios obtenidos y otros no contemplados inicialmente. La participación directa en el diseño de la ruta crítica, la conformación institucional de espacios de conducción del proceso, las herramientas utilizadas y las medidas adoptadas.

Esto abre paso a la narración del abordaje del Proyecto de Cambio, los elementos que fueron incorporados, los actores que intervinieron, sus roles y se explican los factores de éxito, los obstáculos que se hallaron y la forma en que fueron resueltos o superados.

El penúltimo capítulo enfatiza en los aspectos metodológicos utilizados, describiéndose la forma de abordaje y desarrollo del Proyecto de Cambio.

Finalmente, el lector tendrá la oportunidad de compartir con el autor las lecciones obtenidas durante el proceso de cambio, a través de las reflexiones y recomendaciones que realizó al respecto.

CAPITULO 1

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA Y DIAGNOSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

"El primer paso es comprender, el segundo, vivir" (Victor Hugo)

1.1. Antecedentes

Bolivia es uno de los tres países más pobres de América Latina¹, al menos seis de cada diez bolivianos viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Al mismo tiempo, presenta elevados índices de desigualdad: el ingreso medio del percentil 90 (que contiene al 10% de la población con mayores ingresos¹) es 15 veces más grande que el ingreso del 10% de la población más pobre, siendo el grado de desigualdad² del ingreso *per capita* es de 0.562. La combinación elevada de pobreza y desigualdad es una de las características más distintivas de la economía boliviana y es una de las causas que determinan las bajas tasas de crecimiento potencial en el país.

A mediados de la década de los 90', Bolivia emprendió reformas orientadas a revertir las tendencias de la desigualdad y la pobreza rural, En lo que a descentralización y participación popular se refiere, se establecieron mecanismos de asignación de recursos públicos, ampliaron las competencias de los gobiernos municipios en la provisión de servicios de educación y salud e incrementaron la participación comunitaria en la planificación y ejecución de programas sociales.

Este audaz proceso de descentralización implementado a partir de 1994, aspiraba a fortalecer al Estado desde lo local, abanderado por un proceso de transferencia de poder y recursos a los municipios. Años después, sin duda, se han logrado varios de los sus objetivos trazados inicialmente³, unos en mayor medida que otros. Sin embargo, la demanda histórica regional ha sido la descentralización del nivel intermedio o llamada regional. Grupos corporativos han presionado recurrentemente por mayor grado de autonomía desde el retorno a la democracia en 1982.

¹ INE- UDAPE, Pobreza y Desigualdad en municipios de Bolivia, 2003.

² Medida tradicionalmente por el coeficiente de Gini.

³ Objetivos de la descentralización en Bolivia eran: Democratizar y acercar el Estado a la sociedad; Reorganizar y modernizar el Estado y redistribuir sus funciones y roles; Estimular y promover el desarrollo de las capacidades locales, fortaleciendo la integración nacional; Mejorar y fortalecer la eficacia y eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios en forma cercana a la población; Alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la Sociedad Civil; Lograr mayor equidad en la asignación de los recursos públicos.

La incorporación e involucramiento de los gobiernos municipales a las políticas contra la pobreza se vio reforzada con los recursos del Diálogo Nacional⁴ que contaron con fondos provenientes del alivio a la deuda, en el marco de la iniciativa HIPC.

La descentralización ha sido un factor que ha incrementado los niveles de inversión en sectores sociales gestionados y al mismo tiempo ha distribuido la inversión en todos los municipios del país, especialmente en aquellos en los que prevalecen altos índices de pobreza.

Mi país acaba de atravesar una de las más graves crisis políticas después de 22 años desde el retorno a la democracia. Las relaciones de poder del sistema político boliviano han cambiado radicalmente después de lo ocurrido entre el 10 y el 19 de octubre del año 2003. Quedará en retina de los ciudadanos la forma drástica en que la sociedad organizada logró la renuncia abrupta del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la posterior transmisión del mando constitucional al Vicepresidente de la República, Carlos Mesa Gisbert, hoy Presidente Constitucional en ejercicio.

Las causas podrían ser (y han sido) atribuidas a varios factores, sin embargo, lo que nadie duda en identificar es la carencia de respuestas a una implosión de demandas sociales y regionales como una constante durante el primer año de gestión. Una de esas demandas -que estuvo permanentemente vetada por el entonces Presidente, Sánchez de Lozada-, fue la profundización de la descentralización, descuidando la atención a los permanentes pronunciamientos de grupos cívicos regionales que exigían mayor autonomía. Esta ansiada descentralización política fue la constatación de que las Ex-Corporaciones Regionales de Desarrollo⁵ y las actuales Prefecturas Departamentales⁶ fracasaron en su intento por consolidar al Estado. Que el esquema presidencialista adecuado a la realidad departamental no funcionó, que las docenas de autoridades designadas y sus equipos de correligionarios no fueron los más aptos para conducir procesos de desarrollo y que por el contrario, se convirtieron en la expresión descarnada de un cuoteo sin límites y de reparto de la estructura pública departamental.

⁴ Proceso de Consulta Nacional para la concertación de una estrategia de reducción de pobreza, abril-junio del 2000.

⁵ Las Corporaciones Regionales de Desarrollo eran organismos impulsores de la inversión pública. Fueron los brazos operativos de proyectos nacionales ejecutados regionalmente. Nacieron en 1979, fueron disueltas en 1996 con la Ley de Descentralización Administrativa que retoma la figura de la Prefectura como órgano público a escala departamental.

⁶ El Estado boliviano está conformado por dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal. En el nivel intermedio, las Prefecturas son un nivel de desconcentración administrativa con un conjunto de competencias delegadas a través de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa del 26 diciembre de 1995.

A la fecha, la descentralización del nivel intermedio de administración ha sido el eslabón perdido del proceso⁷, no sólo por un diagnóstico poco alentador sino por una percepción colectiva de “colapso e ineficiencia” en las prefecturas departamentales⁸.

Cuadro 1
Inversión Pública por Prefectura de Departamento
Ejecución a 30 de junio de 2004 (preliminar)
Expresado en Bolivianos

PREFECTURA	Programado	Ejecutado	% de Ejecución
CHUQUISACA	75.974.721	31.407.170	41%
LA PAZ	200.446.093	39.643.521	20%
COCHABAMBA	126.360.429	12.903.432	10%
ORURO	46.143.935	9.398.352	20%
POTOSI	61.458.673	16.336.569	27%
TARIJA	191.969.404	38.440.465	20%
SANTA CRUZ	110.030.483	20.569.451	19%
BENI	79.257.854	30.108.711	38%
PANDO	44.891.277	13.765.025	31%
TOTAL GENERAL	936.532.869	212.572.696	23%

Fuente: Elaboración propia en base a información del V.I.P.F.E.

Como evidencia de las argumentaciones esgrimidas, podemos apreciar en el cuadro 1, la incapacidad que muestran para ejecutar el presupuesto que inscriben anualmente las prefecturas departamentales, que en promedio su ejecución al primer semestre del presente año no ha superado el 23%.

Por ello considero, que producto de la crisis de octubre, actualmente, abrigamos una gran oportunidad; en cuanto a que el modelo de gobernabilidad sobre la base de los acuerdos entre partidos políticos está agotado. El actual gobierno asumió la responsabilidad de cambiar las bases para definir un nuevo modelo de gobernabilidad democrática. El Presidente de la República tiene el compromiso de viabilizar la reforma a la Constitución Política del Estado, en el marco de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Para el cumplimiento de este mandato el Ministerio de Participación Popular contribuirá en las modificaciones al capítulo del régimen municipal y de la descentralización, sobre las premisas de una mayor distribución del poder a la población vía la participación ciudadana y al territorio a través de la descentralización.

1.2. Razones por las que se escogió el tema

⁷ Laserna, Roberto. El eslabón perdido de la Descentralización. En la Descentralización que se viene, Plural Editores, 2004.

⁸ Opinión expresada por Bernardo Corró en una columna de opinión publicada en el matutino La Razón.

Bolivia desafortunadamente dispone de una enorme agenda pública con materias indefinidas y/o inconclusas que nos sitúan en una disyuntiva, como país, o seguimos perpetuando un modelo incapaz de generar bienestar haciendo más de lo mismo, o actuamos de una vez con determinación en el marco del desarrollo de lo que será la próxima Asamblea Constituyente para la reforma a la Constitución Política del Estado.

No es fácil afrontar temas que por décadas fueron estigmatizados con la fragmentación nacional y postergada recurrentemente por el sistema político, no obstante, me adscribo al imperativo social de proveer respuestas oportunas a problemáticas universales. No comparto la indolencia con la que materias importantes del desarrollo nacional jamás fueron abordadas con la debida responsabilidad. Tampoco, en la forma en la cual el actual sistema político, en una actitud abusiva mal interpreta la sensibilidad nacional.

La selección del proyecto de cambio que propongo y sus causas, estuvo altamente influenciada por el contexto político que se vivió en Bolivia en el último trimestre del 2003. El nuevo juego de relaciones políticas que imperaron en las semanas posteriores a la dimisión de Sanchez de Lozada, confluyeron a estimular la intención de abarcar un tema postergado de las decisiones del sistema político y distanciado totalmente de las prioridades de los gobiernos nacionales.

Con el nuevo gobierno, opté por pensar en una dimensión mayor, visualizando un Presidente de la República sin grandes ataduras, un sistema de partidos políticos absorto y sin capacidad de respuesta a los sucesos dramáticos⁹; además, de la imperiosa necesidad de atender aquellos temas que fueron relegados y que al fragor de los apetitos partidarios fueron tratados con dilación y apatía. Sin duda, la oportunidad de desarrollar un tema de alcance nacional que por su importancia podía trascender y cambiar los destinos de un país, fue el elemento esencial para optar por una materia ardua y compleja, teniendo la seguridad de que es hora de contribuir a sentar las bases para iniciar un proceso de reforma en el nivel intermedio de administración.

Un segundo elemento, de similar importancia para inclinarme por el tema, fue la estrecha relación con el responsable del órgano rector, el Ministro de Participación Popular, Roberto Barbery Anaya¹⁰, hombre a quién le reconozco

⁹ Ochenta y seis personas perdieron la vida entre el 10 y el 19 de octubre de 2003.

¹⁰ Con quién tuve la fortuna de ser su alumno en el primer módulo de la Cuarta Promoción del Programa de Maestría de la UDLA y posteriormente Asesor Principal en el Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular.

una convicción irrestricta en el afán de profundizar la descentralización como opción de cambio de un modelo renovado de gobernabilidad e institucionalidad democrática municipal. Ello agregado a la posibilidad de tener un firme compromiso con el pensamiento y definiciones de quién es el máximo exponente de una cartera de Estado, eran condiciones que cualquier agente en busca de un cambio de políticas públicas, podría haber deseado.

Por otra parte, está mi posición privilegiada en relación al tema en los últimos años. Tuve la fortuna de formarme profesionalmente en un escenario de reforma al Estado, altamente influenciado por la temática de la descentralización; crecí profesionalmente con el proceso de participación popular; fui actor y testigo de la reforma estatal de mayor trascendencia para la reconfiguración política, económica y administrativa del país, sin duda, este hecho tan circunstancial en mi vida la transformó radicalmente. Amiel lo expresa muy acertadamente cuando señala: "En la vida casi todo proviene de casi nada".

Además, es fundamental subrayar que para optar por este tipo de proyecto de cambio, no recurrí a plantear un proyecto de cambio de efecto inmediato, con resultados concretos, que hubiera permitido manejar el contexto y el enfoque de trabajo con mayor control de las variables, quizá en un medio más dúctil donde el responsable del Proyecto de Cambio pudiera influir y corregir las posibles inestabilidades y adaptarse con mayor facilidad a los cambios. Ciertamente, busqué una dimensión mayor, más idílica, quizá menos factible, pero sin duda, más trascendental para el país. Opté por un tema espinoso en circunstancias impredecibles; de alguna forma me incliné por intentar un cambio mayor en un país que reproduce condiciones similares a las que encontraríamos en la mayoría de los mal denominados países en desarrollo.

Lo que se busca es abrir el debate sobre la descentralización regional, estigmatizada recurrentemente con la escisión nacional, que fue la muletilla de los gobiernos nacionales de turno para no ceder nada en el afán de perpetuar las libertades que concede el poder central. Ello ha servido para alimentar un discurso altisonante de las oligarquías, evocando a la retórica para increpar al gobierno central como responsable del atraso regional.

Estos fueron en resumen, los elementos centrales para adoptar un tema de las características planteadas.

1.3. Pertinencia

Nuestra experiencia como país de joven democracia¹¹, parece indicarnos que más allá de la forma de estructuración estatal por la cual optemos como Estado-Nación, estamos condenados a transitar por caminos sinuosos, mientras no consolidemos la frágil institucionalidad de que disponemos. Sin al menos intentar un cambio en la cultura política, en la reforma de la educación superior o en la voluntad irrestricta por la aplicación de la ley, continuaremos sin brújula, agobiados por la desconfianza y pérdida de esperanza en un futuro promisorio.

Pienso que, independiente a cualquier arquitectura o modelo centralista o autonómico, necesitamos terminar de construir el Estado. Nos urge un Estado central fuerte –aquel que a todas luces carecemos– con visión, con capacidad de regular, normar y responder a la coyuntura, con recursos humanos y masa crítica pesante que opere y logre hacer funcionar la pesada y enmarañada estructura estatal.

Necesitamos imaginar un arquetipo competencial y fiscal que responda a un diseño institucional¹² que evite que la tan ansiada descentralización no se convierta en centralismo secante de las capitales de departamento, ni en la plataforma política de logias y de grupos de poder regionales. Irremediablemente, la necesidad histórica y la reciente oportunidad política convergen para contribuir a la consolidación del proceso de descentralización en Bolivia.

No debemos caer en la tentación de la autonomía radicalizada, no es la descentralización un fin: al contrario, tenemos el deber de realizar arreglos al sistema político y a la estructuración de las instituciones; estamos obligados a mejorar el desempeño estatal y, también, a formar la masa crítica pensante y crítica. Necesitamos como nunca una visión compartida de país que nos aleje de las mezquindades terrenales. Más allá de la indolencia con la que admitimos nuestra bancarrota intelectual y moral, el debate sobre la descentralización

¹¹ Son 22 años de democracia desde la posesión del primer presidente electo, Hernán Siles Suazo (1982-1985) luego de concluido el período militar.

¹² Oates W.E 1997. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración. Ed. Harcourt Brace Jovanovich. Madrid España

regional es la oportunidad para enfrentar materias postergadas, por lo menos, desde 1.825¹³.

¹³ Ameller, Vladimir. Presentación del Número Especial: Once Propuestas para la Descentralización, Separata, Semanario PULSO, 2003.

CAPITULO 2

DEFINICIÓN, HIPOTESIS Y OBJETIVOS

“Quién sabe porque vive puede soportar cualquier como”(Frederich Nietzsche)

2.1.Delimitación del Tema

Si bien el tema de la descentralización es un proceso de carácter nacional que debe y requiere ser abordado desde una perspectiva integral, debo señalar que este proyecto de cambio, se remite a tratar el escenario de debate del nivel intermedio de administración del Estado, sin perjuicio de aludir al conjunto de actores y relaciones que afectan directa e indirectamente a la problemática descrita.

El Proyecto de Cambio aborda la forma en que se diseñan y formulan propuestas públicas para países donde el Estado-Nación todavía se halla en construcción, y donde la formulación de propuestas gubernamentales, y muchas veces su implementación, es más una tarea producto de la oportunidad política y el liderazgo individual del gobernante, que parte de una estructura de soporte formal a la gestión estatal.

Inequívocamente, no sería posible desarrollar un proceso de cambio de alcance nacional, sino se la analiza en un contexto más universal de ordenación y planificación de las estructuras de administración del poder para los diferentes niveles de gobierno.

El Proyecto de Cambio cubre el origen y arranque de un proceso marcado por un contexto político altamente volátil, estigmatizado como de transición. De esta forma, el proyecto se muestra desde la llegada del gobierno, la instauración de una nueva agenda política propuesta por el Presidente, la incorporación de la descentralización en la agenda política y la canalización de las aspiraciones regionales en el marco de una discusión nacional para realizar modificaciones al capítulo de la descentralización en el marco de los temas que deben ser deliberados por la próxima Asamblea Constituyente.

Finalmente, este Proyecto de Cambio tiene por finalidad entregar un conjunto de lecciones que alimentarán desde el punto de vista de la experiencia práctica, la forma en que se construyen propuestas públicas en países deficitarios de Estado, sin que por ello se descuide el aspecto conceptual en el cual se inscribe esta invitación al cambio.

2.2. Presentación de las hipótesis

En un ambiente político de renovación y con un Presidente de la República distante de los partidos políticos, plantear un debate sobre la descentralización en el actual contexto, es una oportunidad inédita para replantear temas de agenda política descuidados y postergados en esta materia.

Siempre he creído que las crisis políticas generan más oportunidades que problemas. Javier Medina señalaba: “Del caos siempre emerge un nuevo orden”, este nuevo orden será la oportunidad de responder a las expectativas de reforma y en especial sobre el proceso de descentralización que se mantienen en la población boliviana.

El proyecto de cambio estuvo planteado para responder a una demanda histórica y aprovechar una coyuntura política favorable. El tema referido fue escogido por la posibilidad de obtener aprendizajes y reflexiones de alcance universal con una experiencia de naturaleza tan singular como la boliviana.

La hipótesis consiste en suponer que es posible dar continuidad al proceso de descentralización, a pesar de un contexto político en crisis y un Presidente de la república ajeno al sistema de partidos, se puede avanzar en la descentralización suponiendo que:

- a. Un Gobierno sin compromisos políticos pueden plantear e implementar con mayores libertades una agenda de temas de mayor relevancia e interés para el conjunto de la sociedad.
- b. La descentralización del nivel intermedio es una oportunidad inmejorable para el ajuste y la reforma al “modelo” de descentralización en Bolivia.

2.3. El Proyecto de Cambio y sus Objetivos

El objetivo general del Proyecto de Cambio y los objetivos específicos fueron los siguientes:

El objetivo general, consistió en contribuir a la profundización del proceso de descentralización en el nivel intermedio de administración del Estado a partir de los avances logrados con la participación popular en Bolivia.

Los objetivos específicos definidos fueron dos:

- Reformar el “modelo” de descentralización regional a través de los avances logrados vía la descentralización territorial de base municipal.

- Proyectar las bases de un nuevo modelo de gobernabilidad democrático alternativo al vigente.

Por la forma en que se plantean los objetivos, estos ya reconocían en su origen que el Proyecto de Cambio más que desarrollar procesos, buscaría desatarlos. No lograría efectos o impactos, sencillamente, los desencadenaría vía la consecución de algunos productos inmediatos.

Ello significa comprender que en todo proceso de cambio, es necesario evaluar la incidencia de este en tres dimensiones. Aquellas que se dan en el corto plazo, que son los resultados que ayudan a evaluar la obtención de productos logrados como consecuencia de todas aquellas acciones e intervenciones menores a un año, puntuales, que son parte del proceso. Los resultados más ambiciosos, son aquellos que logran un efecto de mayor consideración en términos de afectar a la realidad en un horizonte de mediano plazo, mayor a un año y no superior a los cinco, generalmente. Sin embargo, donde se pueden evaluar realmente la trascendencia de las acciones, son en aquellos resultados de impacto, de largo plazo, donde no solo convergen las acciones desatadas por un agente de cambio sino también, las acciones de otros factores que contribuyen a que ello así ocurra.

En este sentido, podemos colegir que mi Proyecto de Cambio, y todos aquellos que fueron hasta ahora desarrollados en el marco del programa, la gran mayoría de ellos lograron afectar tan sólo al corto plazo, con resultados prácticos pero de incidencia puntual. Puedo afirmar, una vez revisados varios Proyectos de Cambio y de acuerdo a mi experiencia, que es definitivamente imposible tener impacto en este tipo de proyectos, porque como diría Zimmermann, sólo llegamos a la etapa de descongelamiento con el desarrollo del proyecto. Por ello, mi conclusión es que si bien los Proyectos de Cambio proponen un cambio en el entorno, más allá de su adecuada implementación, sólo será posible alcanzar productos de corto plazo, que si uno los analiza no es poco, ya que tienen la virtud de liberar un conjunto de procesos y subprocesos. En síntesis la causa de la causa, también es causa del efecto.

II.- DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

CAPITULO 3

3. DESCRIPCION DEL PROYECTO DE CAMBIO y FASES DEL PROCESO

“El gran objetivo de la vida no es el conocimiento sino la acción”.(Aldous Huxley)

3.1. Los inicios del Proyecto de Cambio

La corta gestión gubernamental de Sanchez de Lozada¹⁴ fue la constatación de todo aquello que no se debe hacer cuando se es gobierno. Un gabinete de limitada capacidad para la gestión pública, pactos políticos restrictivos, prebendalismo en la repartición de espacios de poder, y todas aquellas prácticas condenables de “reproducción” de las estructuras de poder.

Con el nuevo gobierno, una forma diferente de gobernar impera, distinta a la del tradicional asalto de la estructura pública. El Presidente Carlos Mesa, eligió a Roberto Barbery como Ministro del área. Su presencia fue una señal de esperanza y recuperación de confianza en el Ministerio.

El arranque del nuevo gobierno fue dubitativo, su continuidad era impredecible. Se elucubraban varios desenlaces, facilitados por la tensión no resuelta con un Congreso Nacional altamente politizado, un hegemonía política adversa, y grupos sociales beligerantes con escasos niveles de tolerancia después de haber provocado la renuncia de un presidente semanas antes.

En este escenario, el Ministerio de Participación Popular (MPP) tuvo como prioridad tratar el tema de la descentralización con especial atención. El descuido gubernamental de los últimos años había logrado cierto grado de descomposición en las estructuras, procesos y resultados respecto de su filosofía original.

Por otro lado, mi presencia en la cooperación internacional y la experiencia de haber apuntalado juntos el proceso de participación popular en sus orígenes, motivó al Ministro Barbery a solicitar a UNICEF mi préstamo temporal para apoyar el inicio de la gestión. Para ello, se creo el cargo de Asesor Principal¹⁵, responsable de la coordinación del proceso de participación popular, formulación del plan de trabajo y de coordinación con las agencias de cooperación para el componente de la descentralización. Este cargo, me permitió establecerme físicamente en el MPP, con una relación permanente y

¹⁴ Asumió constitucionalmente el 6 de agosto del 2002 y dimitió el 17 de octubre del 2003.

¹⁵ Ver Anexo 2. Memorandum del 01/nov/04.

directa con el Ministro y sus respectivos Viceministros, con quienes se inició la gestión gubernamental.

Inicialmente, se preveía que el sólo hecho de contar con una propuesta que logre incorporar la gran mayoría de las aspiraciones regionales y corporativas sería un logro importante para el Proyecto de Cambio, objetivo que con el paso del tiempo y la forma en que el nuevo gobierno fue adecuándose a su realidad, el Proyecto de Cambio tuvo que adecuarse al entorno, definiendo una modalidad diferente para responder a la enorme expectativa respecto de su capacidad de gestión estatal.

En este difícil escenario, se optó por esperar la oportunidad, identificando los momentos claves para introducir en la agenda del gobierno, la pertinencia de estimular la participación de todos aquellos actores que podían afectar al desarrollo de la discusión sobre el tema. La prerrogativa era establecer diferentes opciones para tornar atractivo el tema, ya que era importante canalizar la discusión a través de los mecanismos formales que el gobierno había planteado como una forma de evitar su descontrol y tratamiento parcial.

En resumen, esta primera etapa se concentró esencialmente en una lectura cabal de la situación, así como la identificación de las posibles opciones de trabajo.

3.2. Abordaje del desarrollo del Proyecto de Cambio

El Ministerio de Participación Popular, tuvo desde su inicio, como prioridad plantear un nuevo paradigma a la gobernabilidad democrática debilitada por los partidos políticos.

El proceso de descentralización en Bolivia iniciado por las Leyes de Participación Popular, de Descentralización Administrativa y posteriormente consolidada por la Ley del Diálogo Nacional, demandaban un cambio de enfoque y de una renovada agenda de temas a diez años de su inicio.

A pesar de que el país legal se ha modernizado, el país real parece seguir incólume. No es una novedad que Bolivia ha logrado avances importantes en el contexto latinoamericano en materias de reformas estatales como la descentralización, el sistema de regulación sectorial, la reforma educativa, el defensor del pueblo, los sistemas de administración y control gubernamental, entre otros; sin embargo, a pesar de que la asignación y la distribución es más equitativa y participativa, todavía son insuficientes para revertir la pobreza y la extrema desigualdad¹⁶.

¹⁶ Ameller, Vladimir. La Descentralización que se Viene. FES – ILDIS, Plural Editores, 2004.

La propuesta política era fundamental. Se requería de una carta de navegación, que delinee al menos los hitos para el proceso. De esta forma se lograron precisar cuatro premisas fundamentales para su construcción¹⁷:

- a. La primera es que el debate debe tener un alcance universal, no regional, mucho menos gremial. El defecto de las propuestas que se hicieron hasta el momento, es que parten de una perspectiva regional, desconociendo que la descentralización y las autonomías son un mecanismo para profundizar la democracia. No es posible construir un estado descentralizado con un esquema regional, sólo si esta es considerada política pública, el debate debe focalizarse en tratarla como tal.
- b. La segunda es que todo proceso de descentralización debe partir de un contexto, y en nuestro caso, ése es el que generó la Participación Popular. La descentralización del nivel intermedio debe reconocer este avance para que el nivel departamental sea el espacio de articulación de lo nacional y lo municipal.
- c. La tercera premisa es que en un país multiétnico y pluricultural como Bolivia, las propuestas de descentralización deben ser eclécticas, tener la capacidad de rescatar los usos y costumbres de los pueblos amerindios y al mismo tiempo la forma de organización occidental republicana.
- d. Finalmente, la descentralización debe promover un nuevo modelo de gobernabilidad para superar el concepto grosero que sólo la reducía a lo que llamamos cuoteo del sistema de partidos, y articular los tres elementos del Estado: población, territorio y poder.

El MPP propuso en el marco de estas premisas, un nuevo Modelo de Gobernabilidad Democrática desde lo Local, subrayando que la crisis de gobernabilidad en el país ha sido el resultado de no haber articulado adecuadamente estos elementos. Los partidos políticos estuvieron muy concentrados en generar pactos y alianzas, descuidando la vinculación con la población y el territorio con el poder.

La propuesta consistió en que para vincular el territorio con el poder es necesario profundizar la descentralización; para vincular a la población con el poder es necesario profundizar la participación. Por ello, un modelo de Gobernabilidad Democrática tiene en la descentralización y en la participación sus dos componentes fundamentales.

Bajo estas consignas, la propuesta política fue presentada, y simplemente cabía definir la forma de trabajarla. Si bien la responsabilidad de la agenda técnica correspondía a mi persona, no cabe duda que el liderazgo político se hallaba en

¹⁷ Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular. Documento de Trabajo, Diciembre 2003.

el Ministro de Participación Popular. Las permanentes fluctuaciones del ámbito político, debían ser manejadas por la estructura estatal para amortiguar los discursos radicales y alimentar el enfoque más adecuado para la propuesta técnica.

La apertura al debate y la incorporación de diferentes agentes permitió lograr una necesaria dialéctica en la formulación de un proyecto que exprese el sentir de las regiones y el interés particular del gobierno. En este tipo de ámbitos, la construcción se facilita conforme se adquieren mayores grados de consensos básicos desde el inicio. Como una manera de incluir a “todos” en la propuesta para evitar, que en su desarrollo, alguno de ellos no se sienten identificados o parte integrante de ella.

Tomar posición ante la realidad, provoca un efecto muy particular en escenarios políticos; sin duda, hace que el tema gire en torno los elementos de una agenda planteada, sobre ella es que se propone iniciar el debate, y por lo tanto, cualquier alternativa deberá buscar sin duda, su convergencia para la discusión bajo estos términos. La misma afirmación también es una forma de negación, es decir, la arremetida, logra que los actores políticos tomen rápidamente posición, unas veces de adscripción y otras de oposición¹⁸. Lo que permite de manera inmediata un mapeo de quienes apoyan y quienes oponen resistencia. Ello facilitó posteriormente, la necesidad de formular estrategias diferenciadas para incorporar a estos sectores paulatinamente en el proyecto.

Si bien la propuesta de descentralización en el nivel intermedio no pudo ser concluida explícitamente durante el desarrollo del Proyecto de Cambio, esta presuponía un proceso exhaustivo de concertación regional, para su apropiación como una de sus consecuencias. Afortunadamente, el rol del Ministerio fue clave en el plano político, lo que facilitó la coordinación en la parte técnica. Esta división de responsabilidades fue una ventaja en el desarrollo del Proyecto de Cambio por la posibilidad de lograr un empate en los intereses y un alto grado de flexibilidad en la preparación de la oferta gubernamental.

También destaco la importancia de lograr que la opinión pública perciba en el gobierno su disposición a ser poco conservador con la propuesta de descentralización de lo que ha sido históricamente su tónica. Con certeza la propuesta final de gobiernos departamentales autónomos intentará ser más ambiciosa y sorprenderá a los grupos corporativos y regionales¹⁹.

¹⁸ Técnicamente conocido como el análisis del campo de fuerzas.

¹⁹ En su discurso del 20 de abril de 2004, El Presidente Mesa, señala su voluntad de profundizar la descentralización hacia la conformación de gobiernos departamentales autónomos.

El trabajo realizado logró abrir el debate sobre la descentralización regional, estigmatizada recurrentemente con fragmentación nacional a cargo de los partidos tradicionales y gobiernos de turno²⁰. En este aspecto, se producía un tradicional comportamiento, mientras se estaba fuera del gobierno, los discursos apuntaban a demandar más descentralización y recursos para las regiones y localidades, pero cuando era el momento de la alternancia política, y estos se ubicaban en la estructura gubernamental, el tema era olvidado. La división nacional fue la muletilla recurrente de los gobiernos de turno para no ceder poder en el afán de perpetuarse en él. Por otro lado, esta posición generaba el efecto contrario en los departamentos, alimentando un discurso regionalista de negación al gobierno central (“centralismo kolla”²¹) y de condena a la desidia con la que se atendían las aspiraciones de desarrollo regional.

Por ello, resultó atractivo y esencial iniciar un debate sobre el nivel intermedio, por la necesidad de esbozar un arquetipo competencial y de financiamiento acorde a una estructura institucional que apoye el logro de objetivos nacionales y regionales²². Revisar el grado de autonomía, su protagonismo político y estratégico, sus atributos técnicos y capacidad de absorción de las responsabilidades de naturaleza subnacional acorde a un modelo de redefinición de roles y competencias, son elementos indivisibles de un proyecto nacional de reforma a la descentralización.

El desafío estuvo concentrado en reposicionar el debate por la descentralización regional en el nivel nacional. El compromiso fue buscar un diálogo franco sobre la forma en que podemos buscar un modelo de desarrollo más inclusivo y acorde a nuestras potencialidades. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Participación Popular, tomó la iniciativa para impedir que los temas trascendentales se traten al calor de la coyuntura, bajo presión o inclusive chantaje.

La urgencia política apuntaló la necesidad de trabajar en una propuesta que evite caer en la tentación del federalismo radical, no es la descentralización un fin al contrario, tenemos el deber de realizar arreglos al sistema político y a la estructuración de las instituciones; estamos obligados mejorar el desempeño estatal y también, formar una masa crítica pensante y competitiva²³. Necesitamos más que nunca, dejar de lado las mezquindades y construir una visión compartida de país. Inequívocamente, más allá de la actual situación, el debate sobre las autonomías regionales es la oportunidad para enfrentar

²⁰ Ver en anexos las publicaciones de los medios de comunicación escrita al respecto.

²¹ La expresión kolla, hace referencia a los oriundos del altiplano y zona andina boliviana.

²² Olson, Mancur. “The principle of fiscal equivalence: The división o responsibilities among different levels o government”. *American Economic Review*, vol. 59, No.2 (1969).

²³ Ameller, Vladimir, Introducción del libro: “La descentralización que se viene”, Plural Editores, 2004.

materias postergadas con la institucionalidad y un nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

Así, la propuesta definitiva será contundente, sin soslayar la demanda y las aspiraciones de las regiones que claman por mayores espacios de decisión. No solamente porque es necesario adoptar definiciones sobre la explotación de los recursos naturales y la administración del territorio, sino también, porque es la oportunidad analizar a fondo cuales son las posibilidades reales de que más descentralización sea un medio para el desarrollo y no un fin en si mismo.

Desafortunadamente para el Proyecto de Cambio, por el tiempo de maduración política del tema y la permanente alta inestabilidad provocada por el referéndum nacional sobre el gas²⁴, no ha sido todavía posible presentar una propuesta final a través del Ministerio de Participación Popular, sin embargo, esta cartera de Estado tiene la firme convicción de concluirla para su posterior debate con los actores políticos nacionales y regionales.

3.3. Elementos que fueron incorporados.

Si bien el apoyo del Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular fue determinante en el desarrollo del Proyecto de Cambio, este tuvo que sortear la enorme cantidad de temas que el anterior gobierno había concertado su tratamiento o asumido acuerdos sin bases sólidas para su cumplimiento. La turbulencia política que azotó a Bolivia en los últimos meses estuvo girando alrededor de varios ámbitos que tuvieron que ser considerados para el desarrollo del Proyecto de Cambio.

a) *Referéndum para el gas.* Entre 1997 y 2004 las reservas de Gas Natural de Bolivia se incrementaron en 819.16%²⁵, aumento que determinó que ese recurso natural adquiriera especial importancia para el futuro de la economía nacional, más en una coyuntura en la que el Poder Ejecutivo a través del Decreto Supremo 27449 convocó a un referéndum vinculante que determinó entregar amplios poderes a la futura política hidrocarburífera del país²⁶. Este enorme "colchón de dinero" en el cual estamos reposando, se volvió en el tema central de la agenda y una de las razones más importante para la destitución del anterior presidente.

b) *Asamblea Constituyente.* Otro de las materias donde se marca un hito para replantear el actual esquema democrático. Sin duda Bolivia, atraviesa una etapa

²⁴ Consulta nacional realizada el 18 de julio del 2004.

²⁵ Las Reservas Probadas y probables de Gas Natural certificadas al primero de enero de 2004 llegan a 52 trillones de pies cúbicos y de Petróleo a 909 millones de barriles.

²⁶ El respaldo ciudadano a las preguntas del referéndum fueron en promedio de un 76% a las cinco preguntas formuladas, fortalecieron tanto la propuesta gubernamental como el liderazgo de Carlos Mesa.

de redefiniciones en relación a temas estigmatizados por los partidos políticos. Según el cronograma planteado, el 2005 Bolivia dispondría de una nueva constitución política del Estado, sobre la base de la elección de assembleístas elegidos por mecanismos alternativos a los que ocupa habitualmente el sistema político.

c) *Diálogo Nacional Bolivia Productiva*. Las iniciativas de alivio de Deuda Externa, conocidas por sus siglas en inglés (High Indebted Poor Countries) como HIPC I y HIPC II se constituyen en elementos clave para alcanzar las metas sociales y económicas deseadas por el país, y se demuestra que el buen desempeño que tuvo Bolivia en el campo económico y social fueron reconocidos por la comunidad internacional²⁷. Los procesos participativos de diálogo en las distintas instancias territoriales del país, en las cuales se recogió la demanda en el campo económico y social, han dado lugar a la elaboración de una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. El resultado de este proceso culminó en la promulgación de la Ley del Diálogo Nacional, que señala el mandato de replicar práctica al menos una vez cada tres años. Producto de esta medida, el actual gobierno tiene el compromiso de impulsar un diálogo productivo, como una forma de redireccionar las políticas públicas y generar una estrategia de desarrollo desde abajo.

d) *Elecciones Municipales*. La realización de las elecciones municipales el 5 de diciembre del presente año, es otro tema importante de la agenda política, que logra concentrar el interés de todos aquellos actores del sistema político, la rearticulación de los partidos, la presentación inédita de agrupaciones ciudadanas y la consiguiente búsqueda de los mejores candidatos para esta elección. En este aspecto, el gobierno tiene la firme convicción de apoyar hacia una transición transparente en el ámbito municipal.

En resumen, a pesar de la variedad de asuntos que tuvieron que ser abordados por el gobierno de Carlos Mesa, las temáticas de la descentralización y las autonomías mantuvieron su perfil, donde el proyecto de cambio evitó que fuera opacado adaptándose permanentemente a su entorno.

3.4. El Ciclo

Un equipo de trabajo durante el desarrollo del Proyecto de Cambio, estuvo asentado en la disponibilidad exclusiva del grupo de tarea para alimentar la propuesta y el plan de acción a seguir. El ciclo del Proyecto de Cambio estuvo definido por:

²⁷ Cavero, Ramiro y Zapata, Marco. Propuesta de políticas fiscales, financieras e institucionales, que permitan el fortalecimiento institucional. FAM, 2004.

- a. *Etapa de conformación del equipo político.* Se conformó un equipo técnico pequeño con quien se acordó la filosofía de la propuesta, su finalidad, alcances y contenido básico. Fue un equipo que contó con la conducción del Ministro de Participación Popular, el Viceministro de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, un técnico especialista en temas fiscales y mi persona. El equipo, se concentró en elaborar una propuesta política, que posteriormente, una vez aprobada y presentada públicamente, se procedió a diseñar una estrategia de consulta con los departamentos para recoger las aspiraciones regionales y enriquecerla. Ello significó la formulación de un presupuesto especial para conducir estos talleres departamentales, aspectos logísticos y temas estratégicos para estas consultas; y finalmente, la capacidad de sistematizar y ajustar una propuesta consensuada que pueda ser presentada al poder ejecutivo y posteriormente al congreso nacional.

El trabajo desarrollado por este comité, consistió esencialmente en constituir en impulsar la propuesta de reforma al nivel intermedio de administración. Ello ha significado compartir con el líder del proceso las bases conceptuales que guiarán la propuesta, el plan de trabajo con responsables, productos y tiempos en los cuales se debe desarrollar el trabajo.

- b. *Etapa de diseño programático de la propuesta política.* J.W Goethe señalaba: “Lo más importante en este mundo no es saber donde estás sino a donde vas”. La necesidad de contar con una plataforma política con un mensaje renovado para un nuevo gobierno y un Ministro con la responsabilidad de abordar un proceso estancado, demandó antes que todo, una propuesta que respondiera al contexto político pero también, que planteará la necesidad de ajustes y reformas al proceso de descentralización en Bolivia.
- c. *Conformación de la estructura institucional para apoyar el desarrollo de la propuesta política.* Si bien se había logrado formular una propuesta técnica, era necesario redefinir las estructuras al interior del referido Ministerio para el cumplimiento de estas resoluciones. Para ello, se logró la redefinición del rol de dos Viceministerios, uno de Participación Popular y otro de Fortalecimiento para la Gestión Departamental. La primera responsable del proceso municipal, centrada en el desarrollo institucional, fortalecimiento comunitario y el apoyo al proceso de mancomunidades; el segundo, dedicado al nivel prefectural, con dos ámbitos importantes de trabajo, uno destinado a fortalecer las capacidades de gestión de las administraciones departamentales y la

otra, con especial interés en promover el desarrollo económico local y regional. La conformación del Viceministerio de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, como figura relevante en la gestión política y técnica del nivel intermedio, que si bien eran responsabilidades llevadas a cabo anteriormente por el Ministerio de la Presidencia, esta sólo se limitaba a adoptar decisiones que tenían que ver con temas de naturaleza política, resguardo del orden o resolución de conflictos regionales. Sin embargo, la gestión y el cumplimiento de las competencias establecidas en la Ley de Descentralización Administrativa estaban libradas a la voluntad de los Prefectos que dependiendo de sus capacidades y prioridades, podían estos constituirse en un óbice o un aporte al proceso de descentralización.

- d. *Conformación del Consejo Técnico de Participación Popular.* Con la finalidad de lograr el respaldo de la cooperación internacional y alinearla en la orientación de la política pública del ministerio, se desarrollaron una serie de reuniones para afrontar dos aspectos fundamentalmente, la urgencia de apoyar una propuesta de corto plazo para “oxigenar” financieramente al Ministerio y posicionarlo nuevamente en el escenario político con un discurso renovado para buscar la credibilidad y confianza del ente rector en la materia. Y un segundo tema, fue el inherente a la necesidad de esbozar una nueva estrategia para la descentralización que abarque un proceso de más largo aliento, donde tanto el sector público como la cooperación hallen bloques de intervención integrados²⁸.
- e. *Designación de un Viceministro acorde al cargo.* Como parte del diseño de las reparticiones del Ministerio de Participación Popular antes descritas, se requería contar con un Viceministro de Fortalecimiento para la Gestión Departamental ante la renuncia de quienes se había posesionado en octubre del 2003, con un perfil político y amplio conocimiento del estado de situación del proceso. Afortunadamente, se logró concretar la incorporación de un Viceministro con basta experiencia en el tema y una capacidad acorde al contexto político.

La reflexión natural que se origina sobre las etapas descritas, radican en subrayar la importancia de la definición de una propuesta política que determina la finalidad, el horizonte al cual se pretende arribar. En otras palabras, es responder para donde vamos o a donde queremos llegar, que en el caso de las políticas públicas es sustancial, por la escala y consecuencias del tipo de decisiones que se adopten y sus consecuencias para la gente, así como sus implicaciones para las estructuras y mecanismos gubernamentales.

²⁸ Ver anexos copia de la nota de conformación del Consejo Técnico de Participación Popular a UNICEF.

Un segundo elemento para compartir, una vez que se define una carta de navegación, es adoptar la más adecuada organización institucional y disposición administrativa para lograr los objetivos planteados, sino es posible la reforma, al menos impulsar al menos un ajuste a los procedimientos, relacionamiento con las contrapartes y otros temas que tienen que ver con mantener un vínculo permanente con la institución.

Tercero, si bien el aprendizaje individual es la base de todo aprendizaje, su impacto en el sistema solo es posible lograrlo desde una posición de grupo²⁹; solo es posible iniciarlo de manera colectiva, ello significa apoyarse en la conformación de un equipo exclusivo para trabajar el cambio, con una labor permanente e integrado a la organización, lo que significa conexión directa para alimentar y retroalimentar al proyecto de cambio.

Cuarto, la relación directa con la cabeza responsable de tomar las definiciones es fundamental para desatar el cambio. Nada de lo que se haga afuera del sistema y sin el interés de quienes toman decisiones podrá tener efecto en el entorno. No deberíamos plantear ningún proyecto de cambio si no tenemos peso real en la toma de decisiones.

3.5. Los Actores

La experiencia del Proyecto de Cambio en términos de los actores que participaron del proceso fue múltiple, sin embargo, es necesario destacar aquellos que marcaron hitos:

- *El Presidente de la República.* Sin duda, uno de los actores destacados para el Proyecto de Cambio. Fueron sus decisiones e intervenciones, principalmente, en conmemoración de los diez años de la promulgación de la ley de participación popular, el factor detonante para desmitificar la evocada desmembración del territorio nacional o la pérdida de ese sentido de unidad nacional³⁰ que tantas veces fue la coartada de los líderes políticos para obstaculizar la profundización del proceso de la descentralización en Bolivia. Por las connotaciones que tuvo para la evolución del Proyecto de Cambio, a continuación reproduzco una de las partes sobresalientes de ese mensaje:

“Queremos hacer una propuesta concreta, la modificación del artículo 109 y del artículo 110 de la Constitución Política del Estado; que esos artículos sean modificados en la Asamblea Constituyente que deberá instalarse

²⁹ Zimmermann, Arthur. Pag.84. Gestión de Cambio Organizacional, caminos y herramientas. Edit. Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000.

³⁰ “La idea del centralismo es una idea que equivocadamente se ha identificado con unidad”, Discurso conmemorativo de los 10 años de la participación popular, 20/04/2004.

el próximo año; que hagamos una consulta ciudadana, que nos permita en los 9 departamentos desarrollar una propuesta para hacer efectivo algo que ustedes están pidiendo: la elección directa del prefecto y la elección directa de los consejeros departamentales. Ese concepto de democracia, de voto, de legitimidad, de representación tiene que ser una realidad. Y mi gobierno les propone que trabajemos juntos para llegar lo más rápido posible a la elección por voto popular del prefecto, y a la elección por voto popular de los consejeros departamentales."

- *El Ministerio Sin Cartera Responsable de la Participación Popular.* Resultó ser uno de los actores centrales del proyecto, por ser el órgano rector en la materia y el máximo responsable de la política pública. Uno de los factores más destacados para el proyecto de cambio, fue establecer, dentro del Ministerio un vínculo directo con el Viceministerio de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, quién inicio el ajuste a la actual estructura competencial de los consejos departamentales y también una propuesta de modificación a la estructura orgánica de la Prefectura, como una forma de iniciar las modificaciones hacia una administración con mayores competencias para la fiscalización y una estructura estatal más ágil durante estos dos próximos años. Esta medida buscaba evitar la tentación de querer “cambiarlo todo de una vez³¹”, que significaría un error desde el punto de vista metodológico.
- *El Consejo Técnico de la Participación Popular.* En el caso de Bolivia, y de muchos otros países de la región, el aporte de la cooperación internacional permite poner en marcha la maquinaria y acción del gobierno, por ello el relacionamiento y credibilidad en las nuevas autoridades, era una de las premisas del gobierno nacional.

En este marco, la conformación de un Consejo Técnico de Participación Popular³², con presencia de los especialistas de las agencias de cooperación fue un acierto. Ya que una gran mayoría de los recursos humanos que se habían formado en el sector público durante el proceso, de alguna forma habían sido “capturados” por la cooperación internacional. Así, y de manera institucional, era posible contar con el mejor bagaje de conocimiento y posibilidad de abierta de lograr recursos frescos de financiamiento además, de su participación en el diseño del proyecto.

- *Asesor Principal del Ministerio y el equipo de trabajo.* Mi rol en el nuevo esquema de gobierno, se vio facilitado por mi experiencia en el proceso de descentralización. Trabajé los últimos 10 años en la administración pública, sin duda, un honor, que más allá de los estigmas con los cuales el sector público carga, ha sido una experiencia extraordinaria de aprendizaje. En este marco, fui nombrado Asesor Principal del Ministro Sin Cartera Responsable de Participación Popular, lo que me permitió disponer de una posición

³¹ Zinmermann, Arthur. Cinco Errores y Trampas, idem.

³² Mediante convocatoria realizada por el MPP se conformó el Consejo Técnico de PP, de donde se originó la agenda política y técnica para el nuevo gobierno.

privilegiada, que sin ser de línea en la estructura jerárquica, pude transversalizar el trabajo y dedicarme de forma exclusiva a los temas de estratégicos de gestión del Ministerio.

De hecho, las propuestas diseñadas, una de largo plazo para la gestión gubernamental, una segunda, para la gestión anual, y finalmente, una inmediata de tres meses, denominado de "emergencia"³³, fueron los primeros productos donde de manera muy concreta se expresaba la necesidad de plantear un renovado modelo de gobernabilidad democrática en el ámbito municipal. En la referida propuesta, el tema de la descentralización departamental se hallaba como prioritaria, además de procesos como la Asamblea Constituyente, el Diálogo Nacional Productivo y las Elecciones Municipales 2004, donde el MPP debía tener un rol fundamental.

El esfuerzo descrito más el discurso político desplegado abarcó la atención de una política pública, sin perder de vista el escenario político conflictivo que significa tratar el tema de la descentralización del nivel intermedio. De hecho, se logró una paulatina presencia en las prioridades de instituciones académicas como fundaciones y centros especializados en la organización de talleres y foros con la participación de diferentes especialistas y autoridades políticas para repensar sobre el nivel intermedio de gobierno y plantear alternativas³⁴.

3.6. Resultados Esperados

Resultado 1. Reposicionamiento y liderazgo político del Ministerio de Participación Popular. Sin lugar a equivocación, uno de los resultados centrales consistía en posicionar al Ministerio de Participación Popular como líder político y protagonista en la conducción del debate regional para reformar el proceso de descentralización en el ámbito departamental. Primer elemento sustantivo respecto del proceso, pero también una premisa para el Proyecto de Cambio, por la necesidad de hallar un referente institucional sólido. Ello fue logrado, en la medida en que el Ministerio logró un mejor posicionamiento dentro del gabinete nacional. Siendo actualmente, el interlocutor del Presidente, como ocurrió con motivo del Referéndum sobre el Gas, donde estuvo de vocero y delegado para la coordinación política de la consulta nacional. También es importante señalar, su nombramiento como Presidente del Directorio del Diálogo Nacional Bolivia – Productiva, proceso que se halla actualmente en desarrollo.

³³ En el Anexo 3, se adjunta copia del Plan de Acción 2004-2007 del Ministerio de Participación Popular.

³⁴ Se llevó a cabo en Febrero del 2004 un debate público con la presencia de especialistas, patrocinado por el Ministerio de Participación Popular y la Fundación FES-ILDIS.

Resultado 2. Ministerio de Participación Popular conduce el debate nacional para reformar la descentralización departamental. La propuesta de descentralización para el nivel intermedio de administración del Estado no pudo ser concluida durante el desarrollo del Proyecto de Cambio, sin embargo, rol del Ministerio de Participación Popular fue clave en su conducción. Tarea que se facilitó por el oportuno mensaje político gubernamental. La propuesta se originó primordialmente, como resultado una reflexión colectiva sobre los avances y obstáculos de la descentralización en Bolivia, que permitieron a través de su plan de acción, expresar la política del Ministerio, para la orientación de la opinión pública.

Resultado 3. Proyecto de Cambio prioridad del Gobierno. El proceso que recoge, analiza y reflexiona el Proyecto de Cambio, tuvo la virtud de establecerse como prioridad del gobierno y actual prioridad de todos los actores afectados por el tema. Se logró la discusión política y académica de la propuesta, así como la presencia en medios de comunicación, captando la atención del ciudadano en general.

Existe una decisión política y clima social favorable para avanzar en la profundización de la descentralización. Reconociendo las debilidades del actual modelo y hallando en todos los actores políticos la toma de consciencia respecto de las necesidades de un nuevo orden gubernamental. Las principales organizaciones e institucionales regionales se han venido adscribiendo voluntariamente a la propuesta de reforma a los gobiernos departamentales. Así también, los partidos políticos tradicionales reacios por excelencia, actualmente no muestran reparos para su tratamiento, al contrario manifiestan que la van a viabilizar.

3.7. Factores de Éxito

Los factores de éxito que alentaron al desarrollo del Proyecto de Cambio fueron los siguientes:

* *Coyuntura política favorable para el nuevo gobierno.* Después de octubre del 2003 la voluntad del Presidente fue conformar un gabinete que responda a una línea más técnica, comprometida más con la gestión que con la lógica partidaria. La posesión de Roberto Barbery como Ministro de Participación Popular, fue la búsqueda de un nuevo paradigma en la gestión estatal. Invitar a un experto con vocación política a hacerse cargo de un proceso técnicamente descuidado, fue lo más apropiado. Esta primera señal, fue asumida como la posibilidad real de que la descentralización fuera nuevamente parte de la mente y la voz del Presidente

de la República, como lo había sido en el primer gobierno Gonzalo Sánchez de Lozada³⁵, allá en los comienzos de la participación popular.

Actualmente, el solo hecho de que el gobierno nacional haya planteado el tema y tenga una posición respecto a la descentralización en el nivel intermedio, es un hecho inédito. Nunca un gobierno, estuvo a la altura de proponer al país un proyecto de descentralización política en el ámbito departamental, aspecto que en la actualidad no es reconocido por la tradicional mezquindad de los grupos de poder regionales y partidos políticos.

* *La visión reformista del Presidente.* Las nuevas prioridades gubernamentales se ratificaron por el último discurso del Presidente de la República, que subrayó en oportunidad de anunciar los resultados del referéndum del pasado 18 de julio, los desafíos de una renovada política hidrocarburífera para un país técnicamente quebrado y políticamente en *shock*. Pocas veces un Presidente habló con tanta franqueza y claridad a la gente. Este es un Presidente que no tiene reparos para enfrentar materias postergados recurrentemente por el sistema político-partidario. La Asamblea Constituyente, el propio Referéndum y ahora el tema de la descentralización y autonomías, entre otras materias, son la evidencia de una voluntad inequívocamente reformista. Ante esta vorágine, sólo resta esperar que tanta partícula en suspensión en este complejo sistema político boliviano, decante rápida y oportunamente para reencauzar un país sumido en la crisis.

Sin duda, Carlos Mesa, cree en la participación ciudadana y la descentralización, y sitúa a los municipios, como la base territorial por donde erigir Estado. Para él, son el ámbito indispensable para iniciar la discusión sobre las reformas a la Constitución Política del Estado, el Diálogo Nacional Productiva y el arribo a procesos de concertación sobre aquellas definiciones que orientarán las políticas públicas en los próximos años.

* *Exacerbación regional ante el centralismo.* Si bien comparto el contenido del discurso de las regiones a través de las organizaciones cívicas, no tengo la misma sensibilidad respecto a las formas que se utilizan. Las presiones regionales por mayor descentralización y exigiendo una respuesta al gobierno nacional, sirvieron para que el tema no se aleje de la mesa de discusión política. Con el tema de los hidrocarburos y la explotación de la reserva más importante de gas en el continente, la atención se encaminó hacia los derechos de propiedad y usufructo de los recursos naturales. Segundo, la convocatoria en Santa Cruz al encuentro denominado "autonomía y trabajo" con una masiva presencia ciudadana, y finalmente, la declaratoria de los nueve Comités Cívicos

³⁵ Constitucionalmente, Gonzalo Sanchez de Lozada en el período 1993-1997, fue quién personalmente impulso la descentralización y participación ciudadana con la Ley 1551 de Participación Popular.

Departamentales demandando un referéndum para las autonomías una vez concluyan la elecciones municipales del 5 de diciembre del presente año, fueron elementos que permanentemente aseguraron la vigencia de la temática.

* *Una autoridad de Gobierno comprometida con el tema.* La decisión de nombrar a Roberto Barbery como Ministro Sin Cartera Responsable de Participación Popular, fue un acierto para el Presidente; más allá de su conocimiento sobre un proceso que impulsó desde su génesis, Barbery mostró su permanente voluntad política para apuntalar el proyecto de reforma desde su inicio.

* *Rol del agente.* Mi participación directa en el equipo responsable de alimentar la toma de decisiones y de influir en el discurso político del Ministerio. Fue una enorme contribución a la conformación de un equipo de trabajo técnico que formulaba la propuesta, y que por otra parte, también contribuía a la posición política del Ministerio ante la opinión pública.

* *Foros académicos de discusión.* El 20 de abril, aniversario de los diez años de la participación popular, fue la culminación de una serie de evaluaciones propiciadas por centros de investigación, abiertas a estimular el debate sobre el tema de la descentralización en el nivel intermedio y las iniciativas de las diferentes agencias de cooperación internacional para analizar la primera década de la descentralización en Bolivia. Estos espacios de discusión conceptual valieron de plataforma para posicionar el tema en la agenda pública y lograr que se presenten diferentes propuestas para profundizarla.

3.8. Obstáculos

De forma categórica puedo afirmar que el Proyecto de Cambio fue oscilante, al igual que un péndulo estuvo entre la luz y las sombras, como todo en la vida...

El clima político boliviano de los últimos meses no fue el más predecible. Todas aquellas materias crónicamente descuidadas irrumpieron en el debate nacional, la asamblea constituyente, el Referéndum sobre el Gas, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva y las Elecciones Municipales, originaron permanentemente el respectivo congelamiento y descongelamiento del tema.

Sin embargo, los obstáculos no fueron precisamente los descritos, ellos fueron competencia más no óbices. Como la idea era descongelar un tema que había estado latente por mucho tiempo, las resistencias para el proyecto no fueron muchas, pero si de trascendencia para el proyecto de cambio y el grupo de tarea.

a) *Derogación de Decreto Supremo de Estructura Organizacional de las Prefecturas.* Una resistencia importante del proyecto de cambio, fue la se enfrentó con una medida de corte administrativo y técnico para mejor el desempeño de las administraciones departamentales, y que fue parte de la estrategia de corto plazo para ajustar el marco legal y operativo de la descentralización y no esperar aquellas resoluciones que se pudieran originar en el marco de la Asamblea Constituyente. Dos decretos supremos fueron promulgados para tal efecto. Uno para fortalecer el rol de los Consejeros Departamentales, DS. 27431 y el segundo, para modificar la estructura organizacional de las Prefecturas mediante el D.S. 27457³⁶.

Este último decreto tenía por finalidad fortalecer y desconcentrar los mecanismos operativos de las prefecturas, para mejor la administración departamental; así como establecer un nuevo modelo de gestión prefectural. Los cambios más importantes residían en la racionalización de la estructura prefectural, mediante fusiones y conformación de nuevas direcciones con un rol articulador. Se definía un límite para la creación de direcciones departamentales y se les otorgaba, a las prefecturas la oportunidad de definir la estructura más adecuada de acuerdo a sus condiciones. En el caso de los sectores de Educación y Salud, suponía la transferencia administrativa del personal de ambos sectores al Prefecto del Departamento.

Sin embargo, esta actitud fue asumida por los gremios sindicales como una ofensiva contra la desestructuración de la representación cupular³⁷. El problema al que se enfrentó este decreto fue que en los últimos veinte años, los sindicatos de los trabajadores de salud y educación han reafirmado una férrea unidad en torno al mantenimiento de sus privilegios (en la mayoría de los casos restringidos a sus dirigencias sindicales) a costa del desastre de la educación fiscal³⁸. Se han organizado de manera tal que se les pague aunque no trabajen, que su ascenso y retiro esté completamente asegurado aún cuando cometan faltas graves o no se esfuercen por superarse, además de recibir un incremento salarial anual que por convención ha sido sistemáticamente el doble del incremento recibido por otros sectores. Esto es lo que el poder sindical temió perder.

En esta coyuntura, de exacerbación de derechos y de renunciamiento total a las responsabilidades de ambos sectores, fue un paso en falso pretender cambiar la situación descrita a través del consenso, que fue precisamente, lo que hizo el gobierno guiado por sus expectativas de reforma, pero sin una estrategia de

³⁶ D.S. 27457, Estructura Organizacional de las Prefecturas. Reglamentario de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

³⁷ Durante el primer semestre del 2001, con motivo de Ley 2235 del Diálogo Nacional, ya se había fracasado en el intento de descentralizar al personal de ambos sectores.

³⁸ Aguilar, Javier, artículo de opinión, Enlared Municipal, abril de 2003.

amplio alcance, sin la coordinación de sus ministerios involucrados y sin el respaldo de los principales beneficiarios de la educación fiscal y la salud pública.

Sin duda, este fue un fuerte revés para el proceso de descentralización, para el MPP y por consiguiente para el proyecto de cambio. Ya que más allá de la voluntad política, un buen equipo impulsor, y una propuesta técnicamente sólida, esto no fue suficiente. La realidad superó a la aspiración.

La convergencia de estos factores no fue capaz de enfrentar las clásicas presiones de grupos radicales enquistados en la dirigencia sindical del magisterio y del personal médico y paramédico. Tanto el sector salud como el de educación mostraron total intransigencia con la propuesta, huelgas, marchas y bloqueos, pusieron al gobierno en jaque a escala nacional³⁹.

La reflexión que surge casi de forma natural, sostiene que este tipo de medidas jamás podrán ser concertadas con sectores radicales. La estrategia a aplicar es otra, más vertical, menos consultada, con una estrategia política menos ortodoxa, por lo que se necesita no sólo una buena propuesta técnica, sino una estrategia política para lograr un trabajo de adscripción al tema de sectores que tienen que ver directamente en la problemática, como los gremios de padres de familia y asociaciones de municipalidades, que bien podrían haber ayudado a lograr un frente mejor cohesionado.

Propuestas gubernamentales que vayan en la línea de acabar con estructuras de intereses y estructuras prebendales deben contemplar un “plan de guerra” para utilizar, sin ingenuidades, aquellas armas que permitan la victoria en este tipo de enfrentamientos. Fue precisamente lo que el equipo de tarea no hizo, guiado por expectativas de reforma, pero sin una estrategia política.

b) *Dos Viceministros renuncian a sus cargos.* En febrero del 2004 fue la dimisión del Viceministro de Fortalecimiento para la Gestión Departamental y en mayo del mismo año, lo propio para la Viceministra de Participación Popular. En ambos casos las renunciaciones sorprendieron a propios y extraños.

Si bien el equipo de arranque del nuevo gobierno estuvo apoyado por conspicuos municipalistas, la renuncia de parte de dos de ellos al Ministro de Participación Popular, creó un clima de incertidumbre y vilo respecto de los compromisos asumidos y las posibilidades de continuidad de lo que se venía impulsando. Toda la dinámica obtenida en el periodo de arranque sufrió un receso. Fue un momento el cual el proceso estuvo a punto de detenerse,

³⁹ Ver en anexos copia de la resistencia contra el decreto supremo 27457.

mientras se buscaba a los mejores perfiles para atender la referida cartera de Estado.

Para el Proyecto de Cambio las interrogantes eran similares, respecto de las prioridades y enfoque que una nueva voz podría imprimir en el proyecto y la preocupación por el tiempo que podría tomar recomponer el equipo.

3.9. Otros aspectos que fueron parte del Proyecto de Cambio

Mi presencia en UNICEF me permitió contribuir a la gestión del Ministerio de Participación Popular desde una perspectiva diferente, externa como es el rol que desempeña la cooperación internacional en países en vías de desarrollo. La oportunidad de una mirada desde afuera y dedicada exclusivamente a los temas estratégicos fueron claves para no ser absorbido por la vorágine del día a día, que generalmente obliga a dedicar la mayor parte del tiempo más a subsanar debilidades institucionales que a la gestión de las políticas públicas. Atender las debilidades del Estado, la mayoría de las veces, no deja tiempo para gobernar.

Mi presencia en la institución, a dedicación exclusiva en los primeros meses, me permitió organizar las acciones de corto plazo y orientar las de largo plazo. La definición de una política, un comité, un plan, una estructura institucional fueron pequeños logros que prepararon el escenario del cambio.

Fue en esta etapa, que tuve el honor de ser invitado a ocupar el Viceministerio de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, situación que me obligó a una profunda reflexión personal sobre las implicaciones de asumir un desafío de esa magnitud, hecho que suponía mayor complejidad por las posibles consecuencias para el proyecto de cambio, inclusive más allá de las connotaciones del cargo para mi persona.

En la perspectiva del Proyecto de Cambio, la invitación significaba entrar al sistema, para permanecer absorto en la coyuntura más que en lo estratégico. Sin posibilidades de dedicarle el tiempo necesario al proyecto y al desarrollo de los módulos del programa. Así, se optó por desistir, no sin antes agradecer por el privilegio de ser considerado. Posteriormente, y a pesar del escaso tiempo transcurrido, apunto a señalar que pude hacer más para el Proyecto de Cambio desde afuera del Ministerio que desde adentro.

CAPÍTULO 4

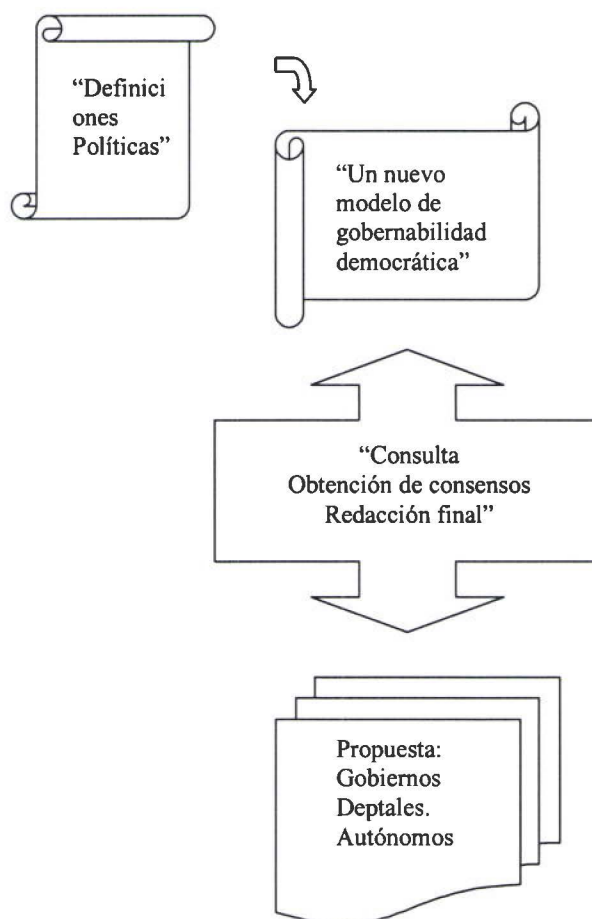
4. MARCO CONCEPTUAL - CONCEPTOS UTILIZADOS

4.1. Principales enfoques

Un elemento clave de la metodología fue la posibilidad que brinda el Proyecto de Cambio para ser innovativo. Describir y analizar la construcción una propuesta gubernamental de naturaleza participativa no es una tarea cotidiana.

Para ello se utilizó un enfoque holístico, que incorpore la multiplicidad de factores que podrían incidir en el desarrollo de la propuesta. El siguiente gráfico describe las fases claves de cómo fue organizado el proyecto de cambio.

Gráfico 1
Fases del proyecto de cambio:



Como se puede apreciar la ruta crítica fue planteada tal como la describe el gráfico 1. Sobre las definiciones políticas que el Ministerio adoptara, se sentarían las bases para un nuevo modelo de gobernabilidad democrática, que se expresaría en una propuesta

de Gobiernos Departamentales Autónomos, la cual sería consultada y consensuada con las regiones para su presentación y posterior debate en el Congreso Nacional.

4.2. Metodología utilizada

Los elementos que sirvieron para aplicar la metodología más adecuada se obtuvieron de las lecturas proporcionadas⁴⁰ y de otras fuentes alternativas que coadyuvaron a plasmar el Proyecto de Cambio.

Cualquier metodología por la cual se opte, debería ayudar a la adecuada lectura y análisis político de las posibilidades de plantear el tema en las condiciones en las cuales se hallaba el gobierno del Presidente Mesa en los inicios de su gestión. Formular una propuesta de descentralización inédita respecto de los habituales discursos presidenciales, generalmente esquivos y ambiguos en las últimas décadas, era un enorme desafío. El concepto básico respondía a lograr mediante una propuesta gubernamental, la aproximación de intereses diversos, que puedan mediante una síntesis, recoger las necesidades y potencialidades de los actores claves del proceso.

La clave del proyecto de cambio fue encauzar una enorme sensibilidad con el proceso de análisis del problema, las posibilidades de concretarla en un turbulento sistema político, que a pesar de ello, se dio modos para hallar su espacio en la discusión nacional.

Se dispuso de especial cuidado en conformar un equipo que al igual que la problemática a abordar sea multidimensional, que permita leer permanentemente la realidad y adecuar la propuesta según las diferentes percepciones. La planificación del trabajo se dividió en:

- a. Organización por etapas de los metas a alcanzar.
- b. La discusión de los avances y obstáculos, así como los resultados y las acciones correctiva para revertir los obstáculos identificados.
- c. Las acciones inmediatas recomendadas y su enfoque para su implantación.

La capacidad de ajustarse al cambio permanente de un escenario inestable como el político en Bolivia, fue una de las virtudes del Proyecto de Cambio. Aquí radica la fortaleza de conciliar la planificación del corto y mediano plazo con la coyuntura, que de alguna manera, debe estar preparada para adaptarse a las fluctuaciones del entorno, como en muchos países latinoamericanos.

⁴⁰ Los conceptos de aplicación de la metodología son tomados de Grundmann Gesa y Stahl Joachim. "Como la sal en la sopa"

Un aspecto, destacado es la forma en que el equipo de trabajo fue decantando los ímpetus de reforma, por la incorporación de conceptos básicos para no caer en un quiebre radical con las corrientes que exigían descentralización desde las regiones.

Fue muy importante la organización de dos espacios para la descentralización, uno técnico, de apoyo a la orientación conceptual y fundamentada del debate, que evite soslayar los avances en la descentralización desde 1994. El otro un frente político, de respuesta a las presiones regionales, referente para los medios de comunicación y de directa coordinación con el Presidente la República, para lograr su amplio tratamiento.

4.3. Sinfonía Aplicada

No contar con una metodología para impulsar un proceso de cambio es un error. Por ello se acudió a utilizar la Sistémica Interpretación de la Naturaleza de Factores que Influyen sobre las Organizaciones y sus Nexos Internos y Ambientales (SINFONIA), que es básicamente, un método que incorpora una serie de etapas de análisis y de planificación que se articulan para proporcionar una mejor comprensión de la relación sistémica de factores y para el desarrollo de estrategias de actuación dentro de sistemas complejos⁴¹.

Por la complejidad y multidimensionalidad de la descentralización, su tratamiento no puede abordarse linealmente bajo el tradicional esquema acción-efecto, sino, debemos tomar consciencia que estos son procesos de construcción social, que un mundo interdependiente y dinámico, debemos asumirlo bajo un enfoque de sistema para tratar de revelar las diferentes aristas que tienen que ver con el logro del fin último de la descentralización, acercarnos en el sentido más amplio a la "buena vida" o de "bienvivir"⁴².

El pensamiento sistémico se desarrolló, en buena parte, debido a la perturbadora, y a veces dolorosa comprensión de que la realidad es mucho más compleja, y, por lo tanto, más impredecible, de lo que requiere nuestra necesidad para planear, guiar y acertar. El pensamiento sistémico es la continuación de los métodos sistemáticos de planificación, cuyos esquemas de causa-efecto a menudo se han mostrado poco capaces de abarcar fenómenos como los "efectos secundarios", las retroacciones, o los efectos demorados, para citar sólo unos cuantos.

⁴¹ SINFONIA, Denkmodell Dialog Design. Berlin, Germany, 2000.

⁴² Concepto aymara que expresa a través del sumaj kamaña un concepto de vida. Medina Javier, La vía municipal hacia la vida buena: Insumos para la ajustar la EBRP, PADEP-FAM-GTZ 2002.

En la actualidad, aquel tipo de pensamiento cuya única orientación es la solución de los problemas va quedando sustituido por un modo sistémico de ver las cosas. Ya no es deseable concentrarse en la meta aislada de un sólo proyecto, debemos, en cambio, mirar el proyecto de cambio como un instrumento musical que forma parte de una gran orquesta. Así, se trata de aprovechar los efectos de sinergia, y donde se aspira a atender los intereses comunes

En este aspecto, la metodología SINFONIA, realiza un aporte sustancial a la lectura de la realidad, plantea sustituir el clásico modelo de diagnóstico y razonamiento causal del cual somos permanentemente víctimas, al cambio de perspectiva desde un punto de vista integral, integrador, donde cada una de las partes de la realidad son indispensables e interdependientes.

Esta técnica es un instrumento de planificación flexible, iterativo y participativo, que supone doce etapas básicas:

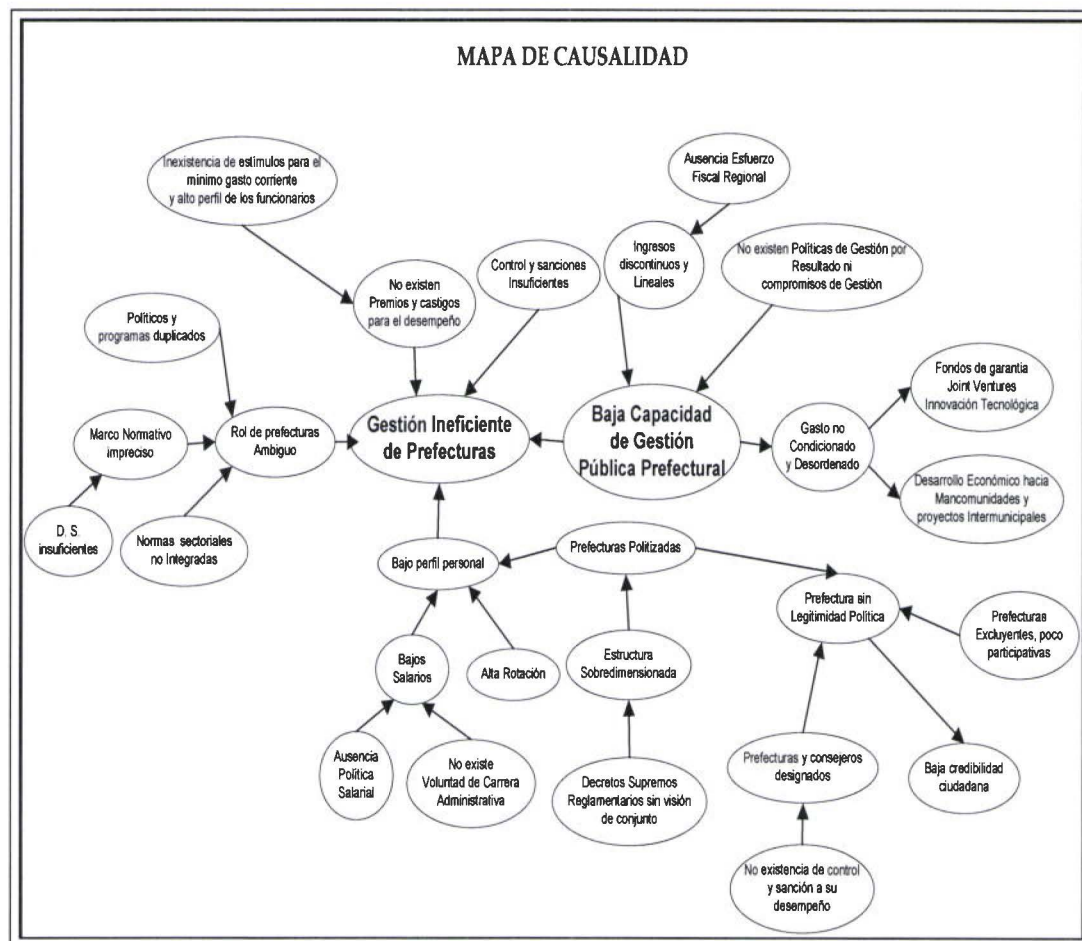
1. Visión
2. Pregunta Orientadora
3. Panorama del Sistema
4. Selección de Factores
5. Definición de Factores
6. Matriz de Influencia
7. Estructura de Efectos
8. Esquema Axial
9. Interpretación del Sistema
10. Escenarios
11. Estrategia mediante la modificación de los factores
12. Estrategias mediante la modificación de las relaciones.

Como podrá deducir el lector, no se aplicaron todas las etapas de la metodología, sólo aquellas sustanciales para el desarrollo del proyecto de cambio. Primero, el Ministerio de Participación Popular, a través del equipo impulsor, definió un objetivo: Contribuir a la profundización del proceso de descentralización en el nivel intermedio de administración del Estado a partir de los avances logrados con la participación popular en Bolivia, sea este el punto de partida (paso 1), provoca la urgencia de inscribirlo en un marco más amplio que le otorgue sentido al objetivo, por ello, se pone la mirada en un horizonte más amplio, construyendo con el equipo una visión.

Por ello, después de recibir una tormenta de ideas se logró formular algo parecido: "Prefecturas departamentales muestran un desempeño más eficiente, transparente y participativo". Esta aspiración necesitaba responder a una

singular pregunta. Cuáles serían los factores (paso 2) que puedan tener influencia sobre esta visión compartida. Responder esta pregunta supuso realizar un *mind map* (mapa mental); esto permitió fijar las ideas complejas en una hoja de papel, dándoles un determinada estructura. El resultado de este proceso se denomina panorama del sistema (paso 3):

Gráfico 2
Mapa de Causalidad



Como lo muestra el gráfico 2, este mapa incluye gran número de factores denominados mayores y menores, entre los que se encuentran algunos factores estructurales, así como las instituciones y los actores que intervienen en el proyecto. Seguidamente, se realizó una selección de factores (paso 4), guiándose por las pautas de la experiencia y del sentido común, pero también de las investigaciones y diagnósticos realizados sobre la materia.

Esta etapa supone escoger los factores de los que supone puedan describir el sistema de manera suficiente: Baja capacidad de gestión prefectural, rol ambiguo de las Prefecturas, entre otros. Después de haber elaborado una

definición más detallada de estos factores (paso 5), se describe las interrelaciones entre ellos, tratando de calcular el grado de influencia que cada uno de los factores tendría sobre los demás.

Para esto, el equipo se sirvió de una matriz, usando el valor de 3 para las influencias mayores, el de 2 para las influencias medianas, y el de 1 para las influencias de menor fuerza. El valor de 0, significa que no se pudo percibir ninguna influencia directa. El resultado de esta actividad fue una matriz de influencias (paso 6) que tomó la forma siguiente:

Cuadro 2.
Matriz de Influencias

	Influencia sobre: de:	A	B	C	D	E	F	G	Suma Activa
A	Gestión prefectural		0	1	0	0	0	0	1
B	Capacidad de gestión	3		0	1	0	0	0	4
C	Rol de las Prefecturas	3	2		1	1	0	0	7
D	Perfil del personal	3	3	0		0	0	0	6
E	Politización estructura prefectural	3	3	3	3		0	0	12
F	Legitimidad	1	0	0	0	1		0	2
G	Incentivos y gestión por resultados	3	3	3	3	3	2		17
	Suma pasiva	16	11	7	8	5	2	0	

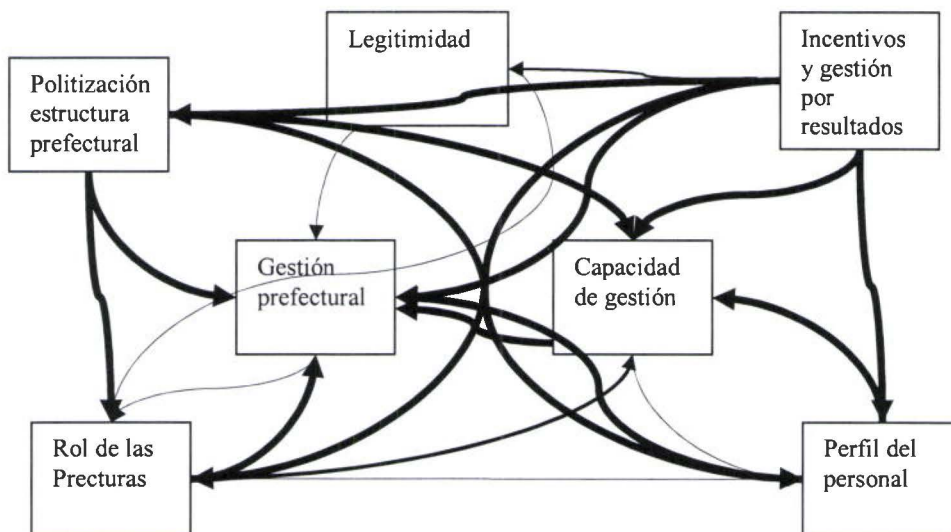
Entre otras cosas, la matriz demuestra que es la inexistencia de un mecanismo de incentivos y de gestión por resultados es el elemento que más influencia ejerce dentro del sistema (suma activa = 17), seguido por la politización de las prefecturas (suma activa = 12), que influyen en la gestión de las prefecturas departamentales más que ningún otro factor a las influencias del sistema como tal (suma pasiva = 16).

En resumen, se destaca realizar un mapeo de todos aquellos aspectos que puedan influir para lograr la situación deseada, este mapeo establece los factores que consideramos claves y pueden directa o indirectamente incidir en

el logro de nuestra meta. Lo que posteriormente, mediante una priorización de factores podremos identificar aquellos que son detonantes, de alta influencia en el resto, así como aquellos secundarios.

Para lograr una visualización de esta estructura de relaciones, se procedió a dibujar un esquema sinóptico de correlaciones (paso 7):

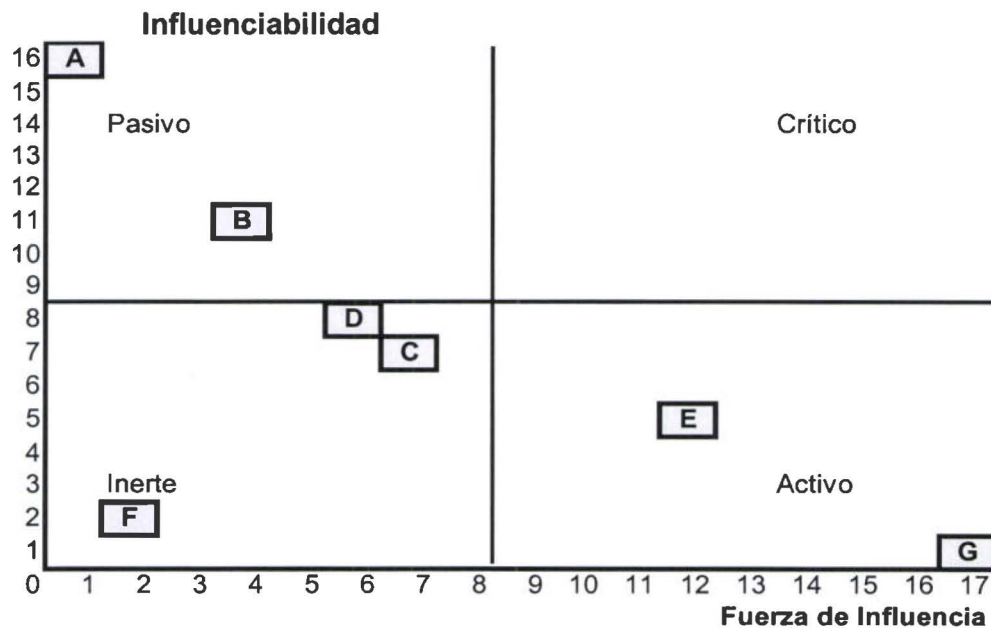
Gráfico 3
Esquema Sinóptico



Aquí en el gráfico 3, las flechas más anchas son usadas para hacer referencia a las influencias mayores, las menos anchas para referirse a las influencias de importancia mediana, y las más finas para las influencias menores. Ahora disponiendo de un índice se pudo averiguar cuáles van a ser los efectos directos e indirectos en cuanto a los demás factores del sistema para cada caso individual. Así, se pudo descubrir el circuito de reacción que existe entre los las causas y los efectos interrelacionados.

Para perfeccionar el análisis del sistema, se transpusieron los valores contenidos en la matriz de influencias a un esquema de coordenadas (paso 8). El esquema sinóptico de correlaciones muestra cuál será el flujo de las influencias dentro del sistema, y dónde producirán efectos directos e indirectos; el esquema de coordenadas, mientras, le proporciona otras informaciones, muestra la fuerza relativa de influencia de cada uno de los factores en comparación con los demás, así como su influenciabilidad relativa (su sensibilidad a las influencias).

Gráfico 4
Esquema Axial



- A : Gestión prefectural
- B : Capacidad de gestión
- C : Rol de las Prefecturas
- D : Perfil del personal
- E : Politización estructura prefectural
- F : Legitimidad
- G : Incentivos y gestión por resultados

Este sistema de coordenadas del gráfico 4 sirve para formar una subdivisión básica entre factores inertes (abajo izquierda), activos (abajo derecha), críticos (arriba derecha) y pasivos (arriba izquierda).

A partir de esto, se logró hacer una interpretación sistémica (paso 9) del proyecto de cambio. Por ejemplo, se puede apreciar que los incentivos (premios y sanciones) con un sistema de gestión por resultados incidirían directamente en la calidad de la gestión prefectural. De igual forma, la combinación de posibles escenarios, como el ejemplo de referencia combinado con un mecanismo de carrera administrativa para despolitizar las prefecturas (paso 10), serían una respuesta de alto impacto en las administraciones departamentales.

Finalmente, sobre este proceso metodológico se elaboró una matriz de planificación del proyecto, lo que permitió describir y deducir tanto las estrategias para la incorporación del tema en la agenda política del gobierno como en la de los cívicos.

III.- CONCLUSIONES

“Compartir el conocimiento es la única forma de lograr la inmortalidad” (VAT)

CAPITULO 5

5. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Este ensayo es una reflexión positiva y normativa sobre el proceso de construcción de políticas públicas. Es la narración, paso a paso, de las dificultades y oportunidades que todo gestor de políticas enfrentará con el sistema político para implementar políticas públicas. Por ello, resulta imprescindible conocer tanto sus virtudes y defectos, como aquellos íconos aleccionadores para cuando el lector tenga oportunidad de enfrentar similares desafíos.

Las conclusiones del proceso de cambio al cual se contribuyó, sólo es posible medirlos en términos de los resultados de corto plazo, por la naturaleza de un proceso político en un medio altamente inestable. Pensar en un efecto o impacto, quedan como interrogantes planteadas por el diferente tiempo de maduración de cada componente.

5.1.1. Aprendizajes

- a. Sólo es posible generar cambios cuando se está cerca de quienes toman decisiones o influyen en ellas. En estos casos, es importante el apoyo directo de quienes conducen el proceso; de otra forma, ante cualquier óbice por más pequeño que este sea, el proceso quedará truncado. No tiene sentido intentar una transformación si quienes tienen la facultad de decidir no están convencidos ni tienen la voluntad de cambio y, lo que es más dramático, si – como ocurre en muchos- casos no es posible llegar a ellos.
- b. Es importante una lectura del contexto y buscar estar en la “cresta de la ola” de los procesos. No por ser esta una tarea imposible deja de ser la opción más deseable. No sólo se requiere “olfato”: es fundamental la capacidad de mirar (y no sólo ver) las posibilidades y aprovecharlas. A no dudarlo, también será necesario la experiencia, todo ese millaje acumulado que sólo el paso de los años entrega.
- c. El conocimiento y la experiencia sobre el tema son elementos fundamentales para trabajar en el cambio. Parece una perogrullada, pero es esencial conocer a fondo el proceso, las instituciones, su organización, sus roles, sus

debilidades y también sus fortalezas, quien no conozca a fondo el sistema poco puede aportar a la modificación del mismo.

- d. El contexto externo es fundamental para el cambio. Son los factores exógenos que determinan un contexto para la pertinencia o no de una propuesta de cambio. El estado de la sociedad o el clima del sistema son aspectos fundamentales para disponer de “vientos de cambio”. La forma en que socialmente progresan y maduran las temáticas vienen dadas y forman parte de un entorno ajeno la voluntad del agente de cambio.
- e. No existe institucionalidad en nuestros países, eso sí, mucho caudillismo. Este elemento que puede ser reprochable inicialmente, sin lugar a equivocación, su misma debilidad, es también su propia oportunidad. La ausencia de instituciones que ni impone reglas rígidas ni obstruye la disposición a la transformación, muchas veces esta indefinición, clásica del sector público, resulta ser una gran oportunidad para los procesos de cambio.

5.2. Reflexiones

5.2.1. Mis reflexiones sobre el Proyecto de Cambio:

- El proceso impulsado por el grupo de trabajo continuará, aún sin la presencia del agente de cambio. Este es un proceso multidimensional, por ello, su tratamiento ha sido adoptado por el gobierno y la sociedad. Sin embargo, el tema de fondo es canalizar las presiones regionales por mayor descentralización bajo un marco coherente con la realidad boliviana. Esta afirmación se sustenta en que el Ministerio de Participación Popular y el equipo impulsor vienen preparando el diseño de una estructura que pueda soportar las responsabilidades que demandará el proceso más adelante.
- No se puede minimizar la participación de ningún actor, especialmente si nos referimos al político. En particular la representación cívica regional, si bien pueden ser cuestionados en cuanto a su legitimidad, no se puede subestimar su capacidad de convocatoria e intermediación. Fue, es, y será un actor tenaz de convencer.
- Se corre el riesgo de presentar al Proyecto de Cambio con resultados donde es difícil identificar la contribución efectiva del agente al Proyecto de Cambio, o poder diferenciarla y cuantificarla, quizá sólo se logre valorarla en su exacta dimensión cuando el proceso “concluya”.

5.2.2. Mis reflexiones sobre el proceso de descentralización y sus posibles derroteros:

- Me inclino por darle mayor importancia al diseño institucional, a los espacios de participación, a los instrumentos de control, a los mecanismos de sanción, que a la mal concebida legitimidad del voto. De seguir en esta dinámica, caemos en el clásico error de suponer que al expresar en las urnas nuestra preferencia, de manera inmediata se inicia el cambio, cuando lo único que se logra es una esperanza en el consciente colectivo.
- Mi opción es avanzar hacia gobiernos regionales fuertes y autónomos que absorban la mayoría de las oficinas de las agencias centrales, con libertad para crear programas e instituciones donde el Estado es débil en sus políticas regionales, con flexibilidad para asociarse con privados y con entes comunitarios. Es decir, regiones más fuertes no significa un crecimiento desmedido de la burocracia pública, sino la reorganización del Estado en una línea más descentralizada, eficiente y racional.
- Por ello, considero incoherente elegir gobiernos regionales y mantener intacto el peso del sector público en oficinas del Estado central. La reforma política descentralizadora implica obligatoriamente un análisis de las competencias y funciones que desarrolla también el Gobierno central, las cuales deben ser transferidas a las regiones y gobiernos locales asistidos técnicamente.
- La descentralización es materia de carácter nacional, no es posible pensar en reformas en el nivel intermedio exclusivamente, sin que ello elimine una permanente e indivisible interdependencia con los niveles nacionales y municipales. Los procesos de descentralización en el continente, si bien han servido para generar más oportunidades hacia “abajo” parecen haberse limitado a la hora de generar crecimiento económico y desarrollo sostenible “hacia arriba”. Debemos entonces ser cuidadosos para reflexionar sobre aquello que es deseable respecto de lo que es posible. “Al menos una vez en la vida, conviene poner todo en discusión”, señalaba Descartes. Sin embargo, si bien estamos de acuerdo en el diagnóstico de nuestras debilidades, en la práctica encontraremos más complicaciones de las que suponemos. El colombiano Restrepo cuestiona muy apropiadamente, la forma aislada en la cual nos pasamos la vida elaborando arquetipos ideales que soslayan la realidad social y política de nuestros países⁴³.

⁴³ “En ninguna de las misiones de estudios sobre finanzas intergubernamentales existe siquiera la mención de la existencia de partidos políticos, las características del régimen político, las relaciones de poder entre élites regionales y nacionales que se expresan en la repartición del presupuesto nacional y local, las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestal, la dinámica electoral, las relaciones entre administración pública y poderes políticos y económicos. No se mencionan los problemas

- Los procesos de descentralización exigen trabajar en red, lo que significa que cada cosa es parte de algo y ese algo es parte de algo mayor. Si bien podemos ser más efectivos actuando en la agregación “hacia arriba”, no significa que nos hallemos en una contradicción sustancial. Así como R. Bhall manifiesta que “no existe mejor contribución para la descentralización que un estado central fuerte”⁴⁴, podemos por analogía expresar que el efecto “agregación y desagregación” son parte de un mismo concepto. En analogía a la física, serían las fuerzas centrífugas y centrípetas las que aseguran el equilibrio de los cuerpos alrededor de un eje armonizador.

Sin duda, estamos rezagados no sólo en el nivel de conocimiento y tecnología respecto a otros países en desarrollo, sino además en la conciencia y grado de evolución para resolver temas a través de la integración y descentralización tan aludida en la retórica, pero de escasos avances en la realidad latinoamericana.

5.3. Recomendaciones

5.3.1. Recomendaciones sobre el proceso de descentralización

La crisis de octubre del 2003, demanda transformaciones, una de ellas, es la de erradicar las prácticas abusivas de los partidos políticos. El poder administrado exclusivamente por los partidos políticos, sin la población y sin llegar al territorio, ubica al proceso de descentralización participativa como una oportunidad para redistribuir el poder vía la participación a la población, y por medio de la descentralización al territorio.

El actual Gobierno tiene el deber de sentar las bases para la estructuración de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática, donde las relaciones de poder estén distribuidas de forma más uniforme. Y que este período de transición sin la injerencia directa de los partidos políticos, facilite el inicio de un nuevo estilo de hacer política y en la oportunidad para sentar las bases para una renovada gobernabilidad y forma de concebir las políticas públicas.

El fracaso de la gestión prefectural es parte de la historia. Tal como están las cosas en materia de demandas regionales provocadas por el tema gas y los movimientos regionales e indígenas, el gobierno central está obligado a

de orden público, la subversión y el narcotráfico, la incompleta construcción de la hegemonía del Estado en todo el territorio nacional, la informalidad y para institucionalidad reinante, y así sucesivamente. Se desconoce el Estado y la sociedad sobre la cual plantean diagnósticos y recomendaciones.” Restrepo B. 2000.

⁴⁴ Bhall, Roger. Reglas de la Descentralización, World Bank, 1999.

presentar un proyecto de gobiernos departamentales autónomos, ello implica elección directa del Prefecto y Concejales Departamentales.

Soy un convencido que ello no asegura eficiencia, ni transparencia y menos participación, no obstante, en la actual coyuntura de apetito por elegirlo todo, no queda más que encauzar esta fuerza interpelante que bien podría ser la expresión de más centralismo de capital de departamento o de mayores oportunidades para “democratizar” la corrupción vía las elites regionales.

Quiero afirmar que la elección por voto popular es un factor accesorio para incrementar las capacidades institucionales. La virtud será definir con precisión la estructura de responsabilidades y recursos, de relaciones intergubernamentales y de autolegislación, pero también, y subrayo, el mecanismo de monitoreo y seguimiento a la rendición de cuentas que incluya sanciones al desempeño y resultados de la gestión pública. Desafortunadamente, el pensamiento colectivo –muchas veces mal informado-, elucubra que con la elección directa y con la supuesta legitimidad vamos a resolver los temas de ausencia de gestión y capacidad gerencial.

A mi juicio, la agenda política no es extensa como fundamental para el destino de Bolivia. Pienso que debemos tener una disposición favorable para tecnificar el discurso político y altisonante sobre los gobiernos autónomos departamentales, y otorgarle un contenido que aluda a las instituciones, sus reglas, su financiamiento. Es la oportunidad para aprovechar el debate de las autonomías, para rediseñar un nuevo Estado con poderes descentralizados, con participación plena y con mayor transparencia en la gestión pública. ¿Cuánta autonomía es deseable? La pregunta es similar a ¿Cuánto desarrollo institucional existe y cuánta descentralización del ingreso y mayor participación ciudadana se está dispuesta a conceder?

Sin duda, ello implica fortalecer al estado central: la planificación, la capacidad de inversión, seguimiento y mecanismos de evaluación. Seguimos sin lograr conformar y operar instituciones predecibles, ausentes de un comportamiento alejado de las circunstancias y los caprichos individuales.

Continuamos con instituciones absolutamente centralizadas para un país descentralizado. Es imperioso reformar y desconcentrar el poder judicial y la contraloría, instituciones anquilosadas que vienen haciendo más de lo mismo cuando el país y sus entidades subnacionales necesitan de un auxilio oportuno y altamente calificado.

Francis Bacon decía: “La verdad brota con mayor facilidad del error que de la confusión”. En este sentido, resultará trascendental el debate que se viene sobre

el rol del nivel intermedio y el de las regiones, por la necesidad de esbozar un arquetipo competencial y de financiamiento acorde a una estructura institucional que apoye el logro de objetivos nacionales. ¿Qué modelo de ordenación espacial y territorial se ajusta a nuestras necesidades? ¿Qué mecanismo de relaciones fiscales puede responder con solvencia a esta ordenación? Estas son preguntas de fondo que invito a responder, antes de subordinar su enfoque al tratamiento coyuntural y ausente de consistencia conceptual.

Sin embargo, la pregunta fundamental que debería ser respondida por todos los regionalistas radicales es ¿Cómo promover un crecimiento propagado de forma tal que permita a la gran mayoría de la población, que vive en las áreas rurales y en regiones económicamente atrasadas y olvidadas, participar más efectivamente del proceso de desarrollo nacional o regional?

5.3.2. Recomendaciones para los agentes de cambio

Mientras más cosas piense un ser más realidad o perfección contendrá, decía Baruch Spinoza. Sólo a través de la reflexión se genera conocimiento. La gran ventaja del Proyecto de Cambio es que impulsa a reflexionar sobre los aciertos y los defectos. Las razones y causas que permitieron o impidieron lograr el cometido, logrando un aprendizaje práctico y de directa aplicación en situaciones futuras.

Por ello a continuación, comparto con el lector las más importantes:

a. *No se debe tener reparos en cambiar el Proyecto de Cambio durante el desarrollo del mismo.* En un proceso de cambio nada está dicho, si bien se conoce el punto de partida, el punto de arribo es prácticamente indeterminado. Se necesita un proyecto de cambio que tenga la suficiente flexibilidad y capacidad en su diseño –y también de parte de su agente- para llegar a reformularlo cuantas veces sea necesario. Eso si la metodología impone límites. Esta recomendación es más válida en un contexto político, donde las variables son altamente fluctuantes y muy poco predecibles. Por ello, se debe disponer de la necesaria honestidad para reconocer el error y modificarlo sobre la marcha.

b. *Nadie que no esté dispuesto a vivir un permanente cambio debería asumir un Proyecto de Cambio.* Evocando a la hidalguía del lector, me pregunto si no será moralmente necesario exigir primero un cambio individual antes que pensar en un cambio de la realidad. ¿No es parte de la natural indolencia humana optar siempre por hacer lo más fácil? ¿Quién moralmente apto podría animarse a buscar un cambio, sin antes no haber logrado al menos una vez en su vida, un cambio en lo personal?

c. *Un cambio real sólo es posible, bajo la directa influencia de la más profunda convicción de quienes lo impulsan.* Sólo es concebible pensar en la transformación cuando se ha logrado anidar en el corazón, al lado de las máximas pasiones, la profunda convicción de que es necesario y deseable. Que es posible animar un cambio a pesar de la turbulencia existencial. Nada grande puede llevarse a cabo sin pasión (Georg Hegel).

d. *El cambio debe significar evolución, el cambio no puede ser más de lo mismo.* Esta transformación significa transitar de una etapa inferior a una superior. Es aprender de los errores y proyectar el desarrollo, pues este cambio, en definitiva, se halla más en la capacidad de imaginación de los impulsores que en el grado de conocimiento generado por ellos.

e. *El Proyecto de Cambio, jamás es de uno, es de y para los demás.* Es para cambiar un estado de situación de un mundo ajeno, que fluctúa en función de otras variables, donde muchas veces, "los sujetos" difícilmente se enteran de la intencionalidad y el trasfondo de una idea reformista. Si el futuro es un enigma inclusive para aquellos que lo están construyendo (Anatole France), parece paradójico plantearnos resultados cuando estos son el producto de una permanente construcción. El agente de cambio es un elemento más dentro del proceso de cambio, quizá, si su labor es acertada, pueda ser un factor pequeño de detonación, pero no más. El cambio lo realizan ellos, los que son parte del sistema, los que están dentro de él, son quienes lo viven y lo sufren, en función de quienes finalmente, deberían estar pensados y destinados los cambios.

f. *Los grandes cambios no se dan en el corto plazo, las transformaciones se las construye paso a paso.* El tiempo es el mejor amigo de un proyecto de cambio. El éxito consiste en no perder de vista el horizonte, la razón que motivo el cambio, aquello que le da sentido a la inspiración y a las convicciones más imperturbables. Una vez generado el descongelamiento de la situación, este no se producen inmediatamente, sólo quienes tienen firmeza en sus ideas, el hábito de la duda en la mente y el de la tolerancia en el corazón, serán los privilegiados para visualizarlo. Quien conoce el verdadero sentido de la vida sabe que nada comienza y nada termina.

g. *No es un fracaso no concluir con el Proyecto de Cambio, el fracaso es no haber soñado y creído en un cambio.* El Proyecto de Cambio puede ser simplemente el inicio del cambio y si el resultado fue simplemente ese, debe asumirse como una victoria importante en el campo de una "guerra" desigual, donde la primera batalla siempre es la más difícil y la que de alguna forma condiciona el desenlace de la "guerra". "Al saber se va como a la guerra: con respeto, con valentía, con temor y bien despierto" (Castañeda, Las Enseñanzas de Don Juan).

h. *En un Proyecto de Cambio la actitud lo es todo.* Si las acciones individuales o colectivas son las que generan los cambios, ergo, ¿No es más importante buscar el cambio de actitud para lograr un cambio en la acción? Cuando se pretende efectivamente cambiar la realidad ¿No será primordial comenzar por cambiar primero los paradigmas mentales? Ello significa que muchas veces no lograremos ver el cambio, pero si tan sólo lográramos un cambio de actitud, con seguridad, los objetos y sujetos del cambio tendrán mayores probabilidades de concluir el proyecto que nosotros habíamos dejado “inconcluso”.

EPILOGO

La adopción del proceso de descentralización en Bolivia, como razón de existencia del Proyecto de Cambio, es producto de una decisión individual, establecida sobre la convicción por compartir un aprendizaje basado en una experiencia personal, circunstancial e intransferible. No obstante, estoy convencido de que aún cuando uno pueda compartir sus experiencias, jamás podrá compartir sus resultados.

En este Proyecto de Cambio, logro expresar tanto una frustración como también, y aunque resulte paradójico, un gran logro personal. Frustración porque no fue posible contar con una propuesta final de descentralización consensuada con el sistema político. Logro, en cuanto se ha desatado un proceso político impulsado por el mismo Presidente de la República, de naturaleza irreversible. Esta es la enorme sensibilidad que despierta un Proyecto de Cambio apasionado, poco riguroso; tal vez algo romántico pero no menos determinante en sus conclusiones. De alguna forma, aferrado a las más profundas creencias que un hombre puede anidar en su alma.

Mi derrotero, es ser parte de una propuesta que contribuya a darle un horizonte a Bolivia, menos improvisado y mediático. Los grandes cambios en las organizaciones y en la vida son finalmente, para la gente, su bienestar, con más oportunidades de superación y en lo posible de evolución. La invitación es a dejar la indolencia y comodidad del espectador, Albert Einstein, formula cabalmente esta responsabilidad cuando dice: "Todos estamos comprometidos en la formación de la opinión pública y debemos obligarnos tanto a comprender lo que se necesita como a animarnos a decirlo claramente".

A los próximos agentes de cambio, que pretendan ser genuinos agentes, les puedo afirmar categóricamente, que existen un par de condiciones básicas para lograr el cambio. Por una parte, la plena consciencia de que el sistema, la organización o institución reconozcan su necesidad de cambio y que además están dispuestos a lograrlo, y, por otra parte, el agente de cambio debe gozar del respaldo pleno de los decisores. La primera, asegura el sinceramiento de que los sujetos asuman dramáticamente su realidad y de que nada puede estar peor, este hecho circunstancial garantiza que lo que se construya pase a ser de su dominio; la segunda, tiene que ver con la vinculación directa con quienes toman las decisiones, quienes en definitiva, tienen el "poder" para cambiar el destino. Finalmente, sólo puedo citar a Benjamín Mays cuando escribe: "No es la calamidad morir sin haber visto cumplidos tus sueños. La calamidad es no haber soñado. No es desafortunado el que quiere tocar las estrellas, desafortunado es el que carece de estrellas".

BIBLIOGRAFIA

- Ameller, Vladimir. La Descentralización que se Viene. FES-ILDIS, Plural Editores, 2004.
- Ameller, Vladimir. Diálogo para la Descentralización: Provocaciones, avances y desengaños. Plural Editores, COSUDE. 2002.
- Banco Mundial. Mas Allá del Centro: La Descentralización del Estado. Estudios del Banco mundial sobre América latina y el Caribe. 1999
- Bhall, Roger. Reglas para la Descentralización, World Bank, 1999.
- Cavero, Ramiro y Zapata, Marco. Propuesta de Políticas Fiscales, Financieras e Institucionales, que permitan el fortalecimiento institucional. FAM, 2004.
- CEPAL. Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL-GTZ. Serie Política Fiscal 44, CEPAL, Santiago de Chile 1993.
- Instituto Nacional de Estadística-Unidad de Análisis de Política Económica, Pobreza y Desigualdad en municipios de Bolivia, 2003.
- Laserna, Roberto. El eslabón perdido de la Descentralización. En la Descentralización que se viene, Plural Editores, 2004.
- Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular. Plan de Acción 2004-2007. Documento de Trabajo, Diciembre 2003
- Medina, Javier. La vía municipal hacia la vida buena: Insumos para la ajustar la EBRP, PADEP-FAM-GTZ 2002
- SINFONIA, Denkmodell Dialog Design. Berlin, Germany, 2000.
- Oates W.E 1997. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración. Ed. Harcourt Brace Jovanovich. Madrid, España.
- Olson, Mancur. "The principle of fiscal equivalence: The división o responsibilities among different levels o government". American Economic Review, vol. 59, No.2 (1969).
- Zimmermann, Arthur. Gestión de Cambio Organizacional, caminos y herramientas. Edit. Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000.

ANEXOS

Anexo 1. Concertación Propuesta

Gobierno concertara con las regiones
La descentralización empieza por el municipio
Encrucijada cambia
El plan es cambiar
Periodismo independiente-nación cambia
Regiones del sur y del oriente

Anexo 2. Consejo Técnico

Memorandum de Designación
Solicitud de apoyo

Anexo 3. Plan de Acción

Competencias
Cronograma Grupo de Tarea
Matriz de Resultados
Presentación Plan de Acción
Plan de Acción MPP 2004-2007

Anexo 4. Decreto Prefecturas

Fortalecer las Prefecturas RBA
Opinión Decreto 24457 educación y salud
Abrogación Decreto Supremo 24457

Anexo 5. Política de Gobierno

Presidente se juega por la elección
Creación de Gobiernos Departamentales
Mesa dará más poder a los prefectos
Mesa se juega por las autonomías
Plan autonomista

Ministro de Participación Popular habla de un trabajo previo

Descentralización: gobierno concertará con las regiones

■ El ministro de Participación Popular, Roberto Barbery, dijo ayer que el gobierno comenzará próximamente un proceso de concertación en todas las regiones para definir las bases de la descentralización política y administrativa del país.

Barbery explicó que para profundizar ese proceso se tienen que modificar los artículos 109 (que da potestad al Presidente para nombrar a los prefectos) y 110 de la CPE y anunció que, en ese marco, el Ejecutivo tendrá una posición muy clara en la Asamblea Constituyente.

Dijo que con las modificaciones en el marco constitucional será posible avanzar en un proyecto de ley que pueda crear gobiernos departamentales con más autonomía para atender "con mayor oportunidad y eficiencia las necesidades de la ciudadanía".

Barbery señaló que antes de implementar la Asamblea Constituyente es importante un proceso de diálogo con los sectores directa e indirectamente vinculados al área de descentralización, e impulsarlo será el desafío gubernamental, de manera que cuando llegue el momento exista una propuesta consensuada y que goce de legitimidad.

Sin embargo, ese proceso ya comenzó con el Diálogo Nacional, que discute, por ejemplo, cómo se debe reactivar el aparato productivo en el contexto de la descentralización y Participación Popular. El cronograma de reuniones con las regiones todavía no ha sido acordado, pero la intención es concertar una estrategia común que facilite el trabajo de la Constituyente.

Consultado sobre las posiciones que ya expresaron las re-



FOTO: FREDD BAYOS

PARTICIPACIÓN: Roberto Barbery impulsa las aspiraciones regionales

giones, a través de sus representantes, sobre mayor autonomía e incluso una eventual federalización del país, Barbery respondió que la principal preocupación radica en el excesivo centralismo con el que se manejan los asuntos del Estado.

"Bolivia es un país con una extensión territorial que tiene dos veces la superficie de España y cinco veces la de Ecuador y, por lo tanto, necesita espacios suficientemente descentralizados para que las autoridades tengan una relación cotidiana con los ciudadanos", aseguró.

Barbery dijo que profundizar la descentralización atenuará algunas posiciones descontextualizadas de la realidad nacional, aunque aclaró que aun en los departamentos no hay una posición única, sino distintas posiciones. "Yo vengo de Santa Cruz y conozco que existen sectores

que tienen posiciones federales, otros descentralizadas en lo administrativo y otros en lo político y hay quienes proponen autonomía", al igual que en los demás departamentos.

Por su parte, el prefecto de Santa Cruz, Carlos Hugo Molina, quien ayer se entrevistó con el presidente Carlos Mesa, dijo que ese departamento conduce un proceso de transparentación de la gestión administrativa y adecua todos los instrumentos con miras a las reformas constitucionales que darán a cada departamento un carácter autónomo.

Molina dijo que tras la reforma, y cuando los prefectos y consejeros departamentales sean electos, la población deberá tener una visión de desarrollo. "Se está debatiendo con los sectores sociales una propuesta de cómo quieren encaminar este proceso", dijo.

LA RAZON (07/08/2004) El reconocimiento de las fortalezas y debilidades de las autonomías municipales y el fortalecimiento de sus competencias crean el escenario propicio para que políticos y ciudadanos polemiquen sobre la descentralización.

El debate de las autonomías empieza por mirar al municipio



EJERCICIO DE USOS Y COSTUMBRES
• Comunarios del altiplano demuestran la manera en que ejercen la justicia comunitaria. La Participación Popular reconoce y valida los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El debate acerca de la descentralización y las autonomías obliga a arrancar la discusión desde el contexto municipal. La experiencia de los gobiernos locales en 10 años de Participación Popular no podría menos que servir de referente para la constitución de otras formas de administración autónoma, independientemente de si éstas —y a ello también apunta la polémica— se determinan por la actual división político administrativa del país o por la configuración de nuevos espacios territoriales agrupados por afinidad productiva, cultural y por continuidad territorial.

Pero ¿por qué desde el municipio? Para Mario Galindo, municipalista, no se puede ignorar que la primera autonomía en Bolivia es la municipal y que en el proceso de profundización de la descentralización, los departamentos "tendrán mucho que aprender de lo local". Galindo sostiene que en cualquier proceso de descentralización y búsqueda de autonomías debe funcionar el principio de subsidiaridad, "todas las competencias que podamos bajar hasta el nivel más próximo al ciudadano permitirán más transparencia, menos corrupción y más eficiencia. En otras palabras, el nivel departamental no debiera pretender quedarse con más competencias y debería transferir al nivel municipal nuevas competencias".

Gabriela Ichaso, concejala cruceña, también coincide en que el debate debe plantearse "de abajo hacia arriba" para analizar desde local cómo se perfila la autonomía del nivel intermedio. Pero considera que discutir el tema pasa primero por profundizar el ejercicio pleno de las autonomías y de las competencias municipales.

Advierte, sin embargo, que la demanda de independencia administrativa no pasa de ser un discurso. "No debe ser planteada como una consigna, sino con propuestas serias de descentralización de competencias al nivel intermedio. Hasta la fecha sólo hemos escuchado demandas del principio de autonomía, pero aún no hay propuestas concretas, y se deben crear los espacios de debate de abajo hacia arriba analizando experiencias como las de las autonomías municipales y universitarias para hacer una propuesta seria y viable para el nivel departamental".

Aterrizando más en las que podrían ser las características del proceso de descentralización, el ex ministro Ramiro Cavero habla de avanzar en la autonomía municipal con mecanismos como una mejor distribución de recursos sin discrecionalidad, en lo que hace a la ayuda internacional en particular. Identifica además la necesidad de fortalecer las subalcaldías con recursos propios y propone la elección de concejales uninominales que representen a sus distritos. Todo en el afán de garantizar la institucionalidad del poder local.

Asimismo se refiere a la urgencia de contar con un mecanismo transparente de investigación, "independiente, que estudie las denuncias (de corrupción, mal manejo u otros) y emita un dictamen preliminar. El problema, dice Cavero, es que la Contraloría (responsable de esta labor) aún opera desde el nivel central y la proximidad con el municipio y el ciudadano es casi nula. Esta reflexión lleva a analizar la pregunta que plantea el experto en temas municipales Vladimir Ameller: "¿Necesitamos más descentralización para el Estado o más Estado para la descentralización?". La interrogante —sostiene— tiene que ver con el hecho de que a medida que el proceso de Participación Popular avanzó, "aparte de haber transferido recursos y competencias a los municipios y prefecturas se les transfirió todas las debilidades irresueltas del Estado boliviano: incapacidad en las instituciones, recursos humanos mediocremente capacitados, reglas poco claras y mal aplicadas y mecanismos de sanción que nunca castigan las conductas inapropiadas".

No obstante, valora la coyuntura política que existe al momento (un gobierno con alto respaldo ciudadano y con una vocación expresada de manera pública por avanzar en la descentralización y en los gobiernos autónomos) para tratar estos temas. La asignatura pendiente es prepararse para el escenario de la Constituyente "tecnificando el discurso político, munido de datos, documentación, de escenarios posibles y factibles", dice "principalmente dándole un sustento a todas las posiciones y tratando de orientar sobre cuál es el país que necesitamos: ¿municipal?, ¿eminente departamental?, ¿autonómico o federal?".

Entrevista

“La idea es articular lo nacional y lo municipal”

Roberto Barbery Anaya es ministro de Participación Popular. La autoridad concibe el proceso como un mecanismo primordial para profundizar el ejercicio de la democracia. **¿Cómo debe encarar el país el debate sobre las autonomías?** Hay cuatro premisas: La primera es que el debate tiene un alcance universal, no regional, mucho menos gremial. El defecto de las propuestas que se hicieron es que parten de una perspectiva regional, desconociendo que la descentralización y las autonomías son un mecanismo para profundizar la democracia. La segunda es que todo proceso de descentralización debe partir de un contexto, y en nuestro caso ése es el que generó la Participación Popular. La descentralización del nivel intermedio debe reconocer ese contexto para que el nivel departamental sea el espacio de articulación de lo nacional y lo municipal. La tercera premisa es que en un país multiétnico y pluricultural como Bolivia, las propuestas de descentralización deben ser eclécticas, tener la capacidad de rescatar los usos y costumbres de los pueblos amerindios y al mismo tiempo la forma de organización occidental. Finalmente, la descentralización debe promover un nuevo modelo de gobernabilidad para superar el concepto grosero que sólo la reducía a lo que llamamos cuoteo, y articular los tres elementos del Estado: población, territorio y poder.

¿Es posible pensar en autonomías con una nueva configuración territorial? Sí, pero más a largo plazo, ahora debemos partir de la realidad de los departamentos. Redefinir los límites departamentales es un análisis más profundo y ambicioso.

¿En todo caso, las autonomías aún están en el discurso? En las próximas semanas, el Gobierno va a promover el inicio de un proceso que nos permita formular un proyecto de consenso con los nueve departamentos para presentarlo en la Constituyente

LA RAZON (19/08/2004)

Cívicos del país se unieron por un referéndum para las autonomías



UNIDAD CÍVICA • Ayer, los movimientos cívicos del país decidieron unirse para buscar los gobiernos autónomos.

DECISIONES • Los cívicos solicitarán que la consulta nacional se realice antes de la Asamblea Constituyente, para llegar a esa instancia con una determinación expresada en las urnas.

Representantes de los comités cívicos de todo el país acordaron ayer, en Santa Cruz, conformar un movimiento nacional para impulsar las autonomías regionales, mediante un referéndum nacional que se realizaría paralelamente a las elecciones municipales de diciembre o, en su caso, en el mes de abril, en cumplimiento de los plazos que establece la Ley del Referéndum. Los cívicos optaron por este mecanismo y definieron sus plazos, con el objetivo de asistir a la futura Asamblea Constituyente con los resultados de la consulta.

La determinación fue asumida en una asamblea realizada en instalaciones del Comité Cívico Pro Santa Cruz, donde aprobaron en grande la propuesta autonómica presentada por los cívicos cruceños (realizada a solicitud de una anterior reunión cívica que se realizó en Oruro), que otorga a los departamentos casi todo el poder para autogobernarse y manejar sus propios recursos, con la responsabilidad de compensar a las regiones pobres que entren en la autonomía y, paralelamente, mantener la unidad del Estado nacional.

Los cívicos decidieron además conformar una Comisión de Coordinación Nacional para impulsar la socialización del proyecto, aunque hasta anoche continuaban discutiendo sobre las características de su funcionamiento. De acuerdo a la propuesta, elaborada por el consultor Mario Galindo, el modelo de autonomías departamentales prevé la constitución de gobiernos departamentales autónomos por elección directa, junto a las asambleas departamentales con facultades legislativas, normativas y de fiscalización.

"Los Departamentos optarán voluntariamente, mediante Referéndum, tomar la decisión de ingresar en la autonomía", dice el proyecto. La autonomía concederá a los departamentos la facultad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, que deberán ser delimitados claramente para evitar una dualidad con el Estado. Los cívicos analizaron además problemas regionales, sobre los que también harán conocer un pronunciamiento oficial hoy en la mañana, durante una conferencia de prensa.

ENTREVISTA / C.H. MOLINA: "EL DESTINO DE BOLIVIA SE JUEGA EN SANTA CRUZ"

LA ENCRUCIJADA CAMBA

Carlos Morales Peña
Redactora Jefe / Grupo Líder

Carlos Hugo Molina sueña con Santa Cruz en el año 2020 en medio de un campo de batalla.

La imagina más moderna, más segura y menos inequitativa aunque, hoy, la realidad es diametralmente opuesta.

Molina es el prefecto más joven de la historia cruceña y representa a uno de los sectores intelectuales más progresistas del Oriente.

Este sociólogo de 48 años trabaja a cien por hora, consciente de que camina sobre un terreno minado por la explosión de la inseguridad. Los atentados, la pelea por la tierra y el golpe que la crisis económica le ha dado al departamento más dinámico, situación que explica, según el reciente informe

de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que Santa Cruz sea el escenario de mayor incremento de conflictos sociales del país.

Su apuesta personal —la misma que marca el tono de su gestión prefectural— está en la descentralización y el pedido de autonomía para Santa Cruz, aunque —paradójicamente— se resiste a validar la demanda de la región del Chaco que pide la creación de un décimo departamento.

Es, además, el autor intelectual de la Ley de Participación Popular durante el primer gobierno de Sañ

chez de Lozada y, hoy, se ha convertido en uno de los hombres más cercanos del presidente Carlos Mesa, de quien es amigo personal.

En esa misma línea, Molina pone énfasis en la deliberación como camino para encontrar soluciones de mediano y largo plazo, sin dejar de atender los problemas urgentes que marcan la agenda departamental: la inseguridad, la violencia, la desocupación.

Molina reconoce, sin embargo, que hay sectores que buscan la inestabilidad antes que el diálogo. Pero él confía en que la democracia boliviana sabrá encontrar el camino para salir del actual callejón.

"En nuestro territorio —dice— se está definiendo gran parte de la encrucijada que es esta Bolivia", mientras revisa uno a uno los planes para reactivar la participación de amplios sectores sociales en la discusión de los problemas de Santa Cruz.

Esta es la entrevista que, tras una semana de espera, Carlos Hugo Molina mantuvo con la revista Domingo.

—El atentado que cogió la vida de la fiscal Mónica von Borries no es la constatación de que las autoridades policiales y departa-

mentales están sobrepasadas por organizaciones mafiosas que han elegido a Santa Cruz como escenario para sacudir la democracia boliviana?

—Cuando surge un hecho tan imprevisible e incontrolable como ha sido el asesinato de la fiscal Von Borries, el problema deja de ser exclusivamente de Santa Cruz. Un atentado de esta magnitud adquiere naturaleza nacional y deja de ser parte, solamente, de responsabilidad del departamento.

No creo, sin embargo, que dichas organizaciones estén sobrepasando a las instituciones departamentales. Estamos coordinando con las instancias nacionales e —incluso— internacionales para tratar este tema.

Lo primero que hemos hecho fue tratar de bajar el nivel de inseguridad que afecta a Santa Cruz después del atentado. Tenemos un sistema de seguridad ciudadana que está funcionando en nuestro departamento pero que, ahora, se enfrenta con una situación extrema como ha sido el atentado contra la fiscal Von Borries. El Consejo de Seguridad Ciudadana actuó en forma inmediata para garantizar la seguridad de las personas y de las instituciones, y estamos acompañando las investigaciones que se están llevando a cabo para dar con los autores materiales e intelectuales del atentado.

Como autoridad, hemos adoptado las medidas necesarias para encarar el problema. No sabemos si estas organizaciones van a llevar a cabo otros atentados, esperamos que no sea así. Estamos haciendo todo lo posible para que no sea así.

—Son suficientes estos mecanismos para enfrentar el terrorismo?

—En nuestra administración

seguridad Ciudadana, en cuyo marco se nos sentamos a discutir una vez por semana, los temas de mayor preocupación de la ciudadanía, como es el caso de la inseguridad. Entendemos que la seguridad ciudadana no es sólo un problema de las instituciones públicas, como la Prefectura o la Policía, sino que es una responsabilidad que debe ser compartida por todos los sectores sociales. Se definió incrementar la presencia policial en las calles, el traslado de presos y otras medidas.

Pero frente a situaciones excepcionales como un atentado, que es un hecho de gran magnitud, la respuesta también debe ser de gran magnitud. Por eso vemos con buenos ojos que investigadores en el ámbito nacional se sumen para profundizar la investigación.

Es que no se trata de un problema local o departamental, sino de un asunto de dimensión nacional e internacional.

—Pero, entonces, por las investigaciones que se llevan a cabo, ¿quién estaría detrás del atentado a Von Borries?

—Creo que el atentado es un tema muy concreto. Hay una serie de materias que estaba investigando la fiscal Von Borries. Algunos de estos asuntos tienen características de mayor conflictividad y posibilidad de reacción por parte de los sectores que se han sentido molestos o interferidos por las investigaciones. Son los que habrían resuelto llevar a cabo una acción de esta naturaleza.

CONFLICTOS SOCIALES EN CRESCIMIENTO

—El reciente informe del Programa Humano de Santa Cruz del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), revela que el departamento aparece como la región con mayor incremento de conflictos sociales. La pregunta es: ¿cómo uno de los motivos más explosivos? ¿Qué factores explican esta situación? ¿Qué acciones están adoptando al respecto?

—Desde el inicio mismo de nuestra gestión, nos ha tocado enfrentar dos problemas de fondo muy serios que eran los que



La inseguridad tampoco puede verse sólo como un problema de bandas que intentan poner en zozobra a la población. Hemos establecido una alianza estratégica con la Brigada Parlamentaria cruceña, con el Comité Pro Santa Cruz y con todas las instituciones para plantear una estrategia de mediano y largo plazo. Para ello, hemos propuesto una estrategia de desarrollo que se denomina Santa Cruz 2020, que puede parecer una ilusión en un momento en que enfrentamos tantos problemas en el país.

—¿En qué consiste esta estrategia? —Sí no hay voluntad de recuperar la planificación, si no hay una acción para recuperar el futuro, ninguna de las acciones que adoptemos en este momento serán consistentes. Se trata de salir de la crisis de forma concertada y pactada con todos los sectores, en el marco de una estrategia donde todos se sientan cómodos. La tierra y la inseguridad deben ser resueltos como parte de una totalidad.

—Usual no puede desconocer, sin embargo, que hay sectores sociales contrapuestos. Los terratenientes, por un lado, y los campesinos "sin tierra", por el otro, por ejemplo.

—El tema de la tierra ha sido muy mal tratado. Hay un desfase entre la acción del Estado de titulación y saneamiento, y de la demanda y capacidad productiva de la gente. Estamos abriendo espacios para que todos los sectores involucrados puedan debatir el problema de la tierra de forma seria y madura.

—La obtención ilegal de tierras por parte de un grupo de empresarios boliviano-chileno en La Asunta demostró el manejo discrecional que se tuvo en la tierra. Concretamente, está de acuerdo con la expropiación de tierras que fueron obtenidas de forma ilegal?

—Estamos ante un escenario en el que solamente la aplicación estricta de la ley y lo establecido en el marco de la ley INRA nos permitirá encontrar una respuesta adecuada. Hay una serie de investigaciones y acciones que tiene que ejecutarse. Hay situaciones con anomalías, pero no se puede generalizar. No son todos los casos. Los casos puntuales deben ser tratados en el marco estricto de la ley.

Este es un mensaje para los que son propietarios de tierras y están produciendo bajo la ley, como para los campesinos que están demandando tierras y también quieren producir.

El camino no es la toma de tierras sino hacer funcionar los instrumentos que el Estado tiene para resolver el conflicto. Luego de la identificación de tierras fiscales o de tierras que no cumplen la función económica y social habrá que enfocar el

problema de otra manera. Más allá de las denuncias que han surgido, hay que resaltar que —en los meses precedentes— no hemos tenido situaciones de enfrentamiento físico por la tierra, no hubo toma de tierras ni se han producido medidas de reivindicación extremas. Más allá de las dificultades del conflicto, nadie está queriendo —por ahora— romper el diálogo para buscar soluciones civilizadas a problemas que son reales.

—¿Por qué, entonces, Santa Cruz aparece como la región con mayor incremento de conflictos sociales?

—Producto del crecimiento migratorio, Santa Cruz tiene 860 mil habitantes que no han nacido en el departamento sobre 2.039.000 que dio el censo de población de 2001. Esto significa que Bolivia vive en Santa Cruz, y estas 860 mil personas llegaron para producir otro país, pero para quienes no había una proyección de desarrollo de servicios básicos. La demanda de salud, de educación, de vivienda, de electricidad y de caminos aparece absolutamente desproporcionada por esta presión de naturaleza social. La problemática de Santa Cruz hay que verla en el contexto nacional.

Cuando no se comprende lo que está ocurriendo en Santa Cruz, no se comprende lo que está pasando en Bolivia. La solución a los problemas del Estado boliviano en este momento pasa por lo que está ocurriendo aquí. El gran debate nacional se está produciendo en Santa Cruz.

—No obstante, diferentes sectores sociales parecen apostar más por la inestabilidad que por la concertación.

—No debe asustarnos que, evidentemente, no es un momento sencillo. Precisamente, en el departamento que está logrando mantener su capacidad productiva en funcionamiento y en movimiento, no debe ser visto como un elemento negativo y



"Con una convulsión social que pudiera darse, aquí vamos a perder absolutamente todos (...) no hay salvación individual, todos tenemos que reaccionar"

personativo. Sino más bien, si logramos resolver los problemas de manera concertada, de manera pacífica y en el marco de la ley, estaremos dando un mensaje de lo que es posible hacer en Bolivia para salir de la crisis.

CHACO DEPARTAMENTO, NO
—Los chicos de la región del Chaco, que incluye las provincias Gran Chaco (Tarija), Hernando Siles y Luis Calvo (Chuquisaca) y Cordillera (Santa Cruz) han presentado una demanda para crear un décimo departamento. ¿Usted qué opina al respecto?

—Hay un pronunciamiento unánime y rotundo, incluso entre los cívicos y alcaldes de la provincia Cordillera, en sentido de rechazar dicha propuesta. Ellos no están mirando el futuro fuera del departamento de Santa Cruz. Están integrados plenamente al departamento. Nosotros consideramos que, en el marco de la Constituyente, deben darse las condiciones para que se modifiquen las estructuras administrativas e institucionales para dar el salto cualitativo de manera pacífica y no sea la base de otro conflicto. Estamos dando los pasos para poner en pie un gobierno departamental y lo estamos haciendo antes de que se apruebe la ley, con los instrumentos existentes. Esta-

mos poniendo en marcha las autonomías departamentales desde su aplicación concreta, no desde el punto de vista técnico.

—Pero, ¿usted cree que la demanda chaqueña es legítima o exclusivamente política?

—La demanda chaqueña tiene varios elementos que hay que reconocer. En esa región hay una sensación de que han sido olvidados y marginados por las administraciones departamentales. Tienen allí un elemento reivindicatorio. Seguramente, hay una unidad territorial y cultural que es absolutamente evidente. Pero lo que no hay que dejar de ver es el

contexto político en que se ha iniciado este debate que está ligado a una potencialidad de explosión petrolera y gasífera de mayor volumen. Esto plantea en el corto plazo opciones que, si se desarrollan sólo para este hipotético departamento del Chaco, plantearía una ruptura y un reto al país de una riqueza que debiera ser socialmente colectiva. Hay que reconocer especificidades desde el punto de vista local a los cuales hay que dar una respuesta. Pero esto tiene que formar parte de un plan y de un proyecto.

Porque bajo ese criterio, entonces, cada departamento podría apropiarse de la riqueza que le ha tocado, corta su relación con el Estado boliviano y asume su explotación de manera parcial. Eso no es posible ni siquiera pensarlo.

—¿Cuál es el riesgo de avanzar por este camino?

—No creo que haya riesgo, porque no creo que la propuesta chaqueña vaya a avanzar mucho más allá. Creo que tenemos que dar una respuesta madura a esta demanda en el marco de la Constituyente. Allí habrá que incorporar el capítulo de los gobiernos departamentales y permitir a los departamentos que profundicen sus autonomías y sus procesos de desarrollo. Esto nos permitirá atender mejor a

estas zonas que han sido marginadas, olvidadas y que no han ocupado su espacio institucional de manera pacífica y democrática.

—¿Pero no es una contradicción pensar que se quiere la autonomía para las regiones de la denominada "media luna" (Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando) y se niega la posibilidad de una autonomía para la región del Chaco?

—No, porque el Chaco forma parte de los departamentos. No sólo desde el punto de vista histórico que han configurado las divisiones administrativas departamentales sino a una forma distinta de administrar el Estado. Cuando nos saquemos del zapato la piedra enorme del centralismo con La Paz, se van a generar dinámicas en los departamentos que nos permitirán atender todas esas demandas.

—El gobierno investiga un aumento de impuestos a las petroleras. ¿No teme que las empresas —como han advertido— se vayan de Santa Cruz?

—Creo que la gran ausencia de todo el proceso de discusión en torno del gas ha sido la información. El tema no pasa por si se exporta o no se exporta el gas. Si las petroleras deben o no pagar más impuestos, sino de conocer exactamente cuál es la situación del país. Con una convulsión política y social que pudiera darse, aquí vamos a perder absolutamente todos. El Estado boliviano es un todo y en él estamos todos los que queremos trabajar y producir por una nación. No hay salvación individual, si no reaccionamos todos para dar solución a los más necesitados, se rompen la solidaridad y los afectos. El presidente Mesa ha desnudado una realidad que no podemos negar, para el 2004 tenemos un déficit fiscal de 410 millones de dólares. Este es el nudo del problema. Y tenemos que dar una respuesta colectiva al problema.

—A partir de los hechos de octubre, Occidente rechaza la posibilidad de exportar el gas por Chile. ¿Cuál sería su opción en caso de votar en el referéndum?

—El dilema no es vender o no vender. Se trata de saber qué uso y qué resultados tendrá la explotación del gas para los bolivianos. Es más fácil salir del error que de la confusión. Como hacemos para tranquilizar el espíritu —si todavía es posible—, cómo hacemos para calmar los ánimos —si todavía es posible— para que, saliendo de la confusión, tratemos de enmendar errores que no nos están permitiendo plantear de manera correcta los temas. ¿Por Chile o por Perú? Ese es un falso debate. El problema es el desarrollo y qué vamos a hacer con una riqueza cuya venta, incluso, está en entredicho.

ENTREVISTA

El plan es cambiar por completo la descentralización

Roberto Barbero es ministro de Participación Popular. Identifica las cuatro premisas del Gobierno para construir el proceso de las autonomías departamentales.

DEBATE

En mayo próximo, el Ministro de Participación Popular dirigirá un proceso de debate y concertación para construir una propuesta de autonomías departamentales con miras a la Asamblea Constituyente. En esta entrevista, Roberto Barbero describe las premisas que el Gobierno propone para el debate.

El presidente Carlos Mesa ha anunciado su silencio a los pedidos de autonomías departamentales. ¿Qué es lo que significa esto?

El mensaje del Presidente debe ser analizado en el contexto de los 10 años de la participación popular que fue un proceso fundamental en la revolución de la democracia y que se profundizó al extremo de que, en la experiencia comparada, es considerada como uno de los procesos más importantes y más profundos de América Latina. Sin embargo, en el nivel departamental ese proceso fue mucho más tímido; entre otras cosas porque era necesario, en cinco o en diez años, profundizar la descentralización con la participación popular, sin exacerbar la dispersión de políticas y recursos. La descentralización transfiere oportunidades y responsabilidades, pero fragmenta las políticas de Estado.

En estos diez años se buscó que las prefecturas sean un mecanismo de articulación entre lo nacional y lo municipal. Sin embargo, la evaluación no es satisfactoria. Las prefecturas no fueron suficientemente eficientes en el manejo de los recursos y adicionalmente padecen de una crisis de legitimidad. En la mayoría de los departamentos se cuestionan los mecanismos de elección de los consejeros departamentales y del prefecto.

Eso nos lleva a plantear la necesidad de modificar por completo el diseño de la descentralización departamental, porque no genera mecanismos de articulación entre lo nacional y lo municipal; ni generó una sensación de legitimidad. Por eso surge el planteamiento de modi-

blemente una mayor municipalización. Eso quiere decir que el Ejecutivo tiene una propuesta para una mayor descentralización, para

encaminar el debate. La iniciativa del Gobierno debe resultar en un proceso de concertación, no de uno donde el contenido ya sea predefinido. Vamos a definir conjuntamente cuál es el alcance y los términos de lo que hasta ahora ha sido abordado de manera abstracta. Veremos en qué consistiría un régimen autonómico departamental. En qué consistiría una descentralización que no sea sólo administrativa, sino más bien política o qué alcance tendrá la conformación de los gobiernos departamentales. Y un primer elemento concreto del cual parte el Gobierno es la elección por voto popular y directo del prefecto y de los consejeros.

El Gobierno tiene claramente definido que es necesario profundizar la descentralización en los departamentos, segundo que ello supone la elección por voto directo y popular del prefecto y

“ Se debe distribuir suficientemente el poder en una población dispersa, en el enorme territorio boliviano ”

los consejeros departamentales; y tercero, es necesario definir los alcances de las competencias y recursos de las autonomías departamentales.

¿Las agrupaciones cívicas tienen planteamientos radicales respecto de las autonomías en

el país, el Gobierno tiene identificado hasta qué punto llegará el debate?

Para el Ejecutivo hay cuatro premisas filosóficas en este proceso. La primera: el debate debe tener una inspiración universal, no regional, pero aún regionalista. La descentralización trasciende a las regiones y vincula al concepto de ciudadanía, que es común a todo el país. Esa universalidad pretende tres objetivos, que las autoridades subnacionales gocen de legitimidad y representatividad. Esta inspiración no es propiedad de una región.

El otro objetivo es que las autoridades tengan una relación de proximidad con la ciudadanía. Que administren con proximidad y eficiencia las necesidades de la comunidad. ¿Será que ese anhelo es exclusivo de Tarija, La Paz o Santa Cruz?

El ciudadano tiene una tercera

aspiración: que las autoridades tengan poder para resolver las situaciones sin peregrinar hasta La Paz. De nada sirve que nos quedemos en la elección de un prefecto o un consejo, si no tienen recursos ni tienen competencia.

Ahora que las regiones ricas en recursos naturales demandan autonomía, ¿qué hará el Gobierno para que las regiones pobres, ignoradas, sean escuchadas?

La descentralización sólo es viable si beneficia al país, no puede plantearse con la perspectiva de que beneficie a Santa Cruz, a Tarija, La Paz o Oruro o a Potosí.

Ya dijimos que el debate se basa en cuatro premisas filosóficas y que la primera es el debate universal. La segunda parte del criterio de que éste es un Estado multiétnico y pluricultural, entonces, la propuesta ideológica debe ser lo suficientemente ecléctica, sincrética para rescatar la naturaleza mestiza de Estado boliviano.

¿Cuál es la tercera premisa del marco para el debate?

Hemos pasado del idioma único municipal a la Torre de Babel dentro de los 316 municipios. La virtud del proceso de descentralización municipal corre el riesgo de convertirse en defecto. El proceso de descentralización debe servir para integrar no para desintegrar. Entonces, la tercera premisa es que las posibles autonomías construyan un idioma común para atenuar la dispersión de políticas y recursos por la participación popular. Que el proceso facilite una gestión integral por parte del Estado.

Ahora, ¿cuál es el denominador común de estas tres premisas? La integración y la unidad del país. El Gobierno no irá al debate sin orientación, va con premisas claramente definidas.

Cuando usted habla de autonomía departamental, me da la impresión de que ya tiene una propuesta.

Personalmente la tengo, pero como Gobierno, no. Ahora, el proceso de descentralización debe



UN NUEVO MODELO • Barbero dice que el proceso debe presentar otro modelo de gobernabilidad para el país.



el periodismo independiente...

Algunos políticos piensan que la movilización fue financiada por la "oligarquía"

Miles de personas de la "nación cambia" marchan por su autonomía

Complicando aún más la situación política y la polarización social en Bolivia, un sector de la sociedad cruceña marchó hoy por las calles de Santa Cruz reclamando "autonomía y trabajo". El Presidente de la República Carlos Mesa dio su visto bueno a la inusual movilización, que según muchos políticos fue organizada por la oligarquía, al declarar que "celebraba" que los orientales coincidieran con el Presidente en cuanto a la descentralización del país.

El Presidente Mesa tiene el compromiso y la voluntad política de avanzar en la "conformación de gobiernos departamentales autónomos", declaró Roberto Barbery, ministro de Participación Popular. Según Barbery, esa Ley significó un gran avance en el proceso de descentralización descentralización intermedia, pero no en las prefecturas. "El Poder Ejecutivo, por convicción, no por imposición, cree en la descentralización como una opción viable para la administración de los recursos del Estado".

La descentralización nos beneficiaría a todos, afirmó Oscar Zamora Medinacelli, viejo político de izquierda que terminó aliado con el ex dictador Hugo Banzer. Santos Ramírez, diputado del MAS, dijo no entender la lógica de la cúpula cruceña, que convoca a una marcha por la autonomía cuando siempre critica las marchas. Hay dos autonomías, una la que pide el pueblo y otra la que plantea la oligarquía, añadió Germán Choquehuanca, diputado del MIP. No es un pedido de las oligarquías, explicó Hugo Carvajal, senador del derechista MIR.

Cientos de personas participaron en la marcha en horas de la tarde de este martes. En Santa Cruz se quejaron porque La Razón y La Prensa, dos de los principales diarios de la ciudad de La Paz, no informaron acerca de la movilización.

La marcha convocada por el Comité Cívico "me hace recuerdo a las movilizaciones de masas que le hacían los responsables de prensa a Hitler", declaró Gabriela Ichazo, ex viceministra y muy allegada al gobierno de Mesa. "No iré a la marcha, tengo mucho que hacer, voy a estar sumando todos los millones que se están robando de la autonomía municipal desde hace diez años en Santa Cruz", dijo. "En esta ciudad tenemos autonomía desde 1551, cuando se fundó la ciudad y es una autonomía que el Comité Cívico no quiere reconocer, porque es una autonomía que no es logiera. Habría que preguntarles quién paga esa movilización", cuestionó Ichazo.

En general, el sistema político del país respaldó las movilizaciones por las autonomías. Los partidos políticos con sus representantes de diferentes regiones del país ven como positivo el movimiento por las autonomías que comienza en Santa Cruz, pero con una aclaración que esto no lleve a la disgregación del territorio nacional, pero sí a una mayor descentralización administrativa.

El senador Carvajal afirmó que las autonomías tienen que darse para la elección de prefectos y sub prefectos. El diputado del MAS Gustavo Torrico afirmó que las autonomías son positivas, pero dependiendo de la clase de autonomía de que se pida. El jefe de bancada del MNR, Oscar Sandoval, propuso un referéndum nacional para definir el término de autonomía y su inclusión en la próxima Asamblea Constituyente.

Actualizado el 22-06-2004 a horas 20:51



Noticias relacionadas a

Regiones

- ▶ Más conflictos a la vista
- ▶ Un cabildo en Huaní decide tomar las armas para defenderse
- ▶ El efecto "Ayo Ayo" desestabiliza más municipios
- ▶ Un decreto pone en alerta a los pueblos indígenas
- ▶ Trabajadores piden refundar Comibol para reactivar la minería
- ▶ Yanacachi amenaza con bloqueo de caminos si no se congelan cuentas de su municipio presuntamente corrupto
- ▶ Desconocen a otros dos alcaldes en la última semana por hechos de corrupción
- ▶ Más corrupción en las alcaldías de las provincias
- ▶ 86 municipios con las cuentas congeladas

[Volver atrás](#)

[Página principal](#)

Regiones del sur y del oriente exigen elegir prefectos ya

Demandaron seguridad jurídica para las petroleras y para los propietarios del agro. En lo político, quieren que los consejeros también sean elegidos en las municipales.

REUNIÓN

Los cívicos del oriente y del sur —Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y Chuquisaca— resolvieron ayer, en la capital chapaca, pedir la elección directa de prefectos y consejeros departamentales en los comicios de diciembre.

De esa manera, la dirigencia de esa parte del país reafirmó su "vocación autonomista", en un documento conjunto. En ese ámbito, los cívicos solicitaron la redacción de reglas regionalizadas para la Asamblea Constituyente.

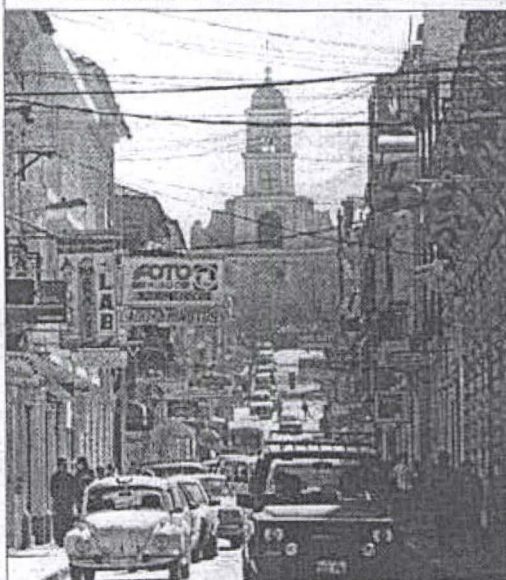
El presidente del Comité Cívico de Tarija, Roberto Ruiz, informó a este medio que en la reunión —a la que no pudieron llegar los presidentes cívicos de Chuquisaca y Pando, pero enviaron sus adhesiones— se abordaron, además de las autonomías y la reforma política, los temas de tierra y productividad.

En el tema económico, la línea adoptada es la exigencia de seguridad jurídica y de no afectar la competitividad de las empresas.

Ruiz relató que en el tema tierra, los cívicos —que se reunieron en el hotel Los Pinales, en las afueras de Tarija— exigen la institucionalización del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el saneamiento de tierras, la solidaridad en su distri-

Política

REGIONES
Cívicos de Santa Cruz y Tarija son los impulsores de la media luna.



LA SEDE DEL ENCUENTRO • Esta es la vista de la Iglesia San Roque de Tarija, donde ayer se desarrolló la cita de los cívicos.

MEMORANDUM



MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE
DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Señor
Lic. Vladimir Ameller Terrazas
Presente.-

La Paz, 01 de noviembre de 2003

Lic. Ameller:

Por intermedio del presente, tengo el agrado de comunicar a usted que a partir de la fecha ha sido designado como Asesor Principal del Despacho del Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular, debiendo desarrollar sus funciones en estrecha coordinación con esta cartera de Estado.

Deseándole éxitos en sus nuevas funciones, saludo a usted con mi mayor atención.

Dr. Roberto Barbery Anaya
MINISTRO SIN CARTERA
RESPONSABLE DE PARTICIPACION POPULAR

RBA/bmv/gbb
cc.: Arch.



MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACION POPULAR

La Paz 11 de noviembre de 2003
CITE: Despacho MPP/0124/03 "A"

Señor
Guido Cornale
Representante UNICEF - Bolivia
Presente.-

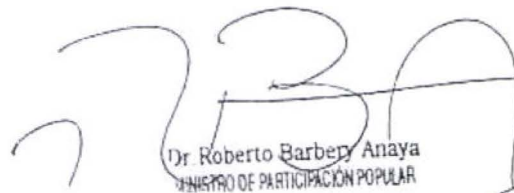
De mi mayor consideración:

En el actual contexto político y económico, el gobierno entiende el proceso de participación popular como un elemento esencial para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática desde el ámbito local y regional.

El Ministerio de Participación Popular a mi cargo ha priorizado la conformación de un Consejo Técnico de Participación Popular, con la participación de todas aquellas agencias multi y bilaterales de la cooperación internacional que apoyan a la consolidación de la descentralización y la participación ciudadana.

En este sentido, solicito a usted el apoyo del Sr. Vladimir Ameller Terrazas de UNICEF, quién por su conocimiento y amplia experiencia en estos temas será una inestimable contribución a la gestión de este Ministerio.

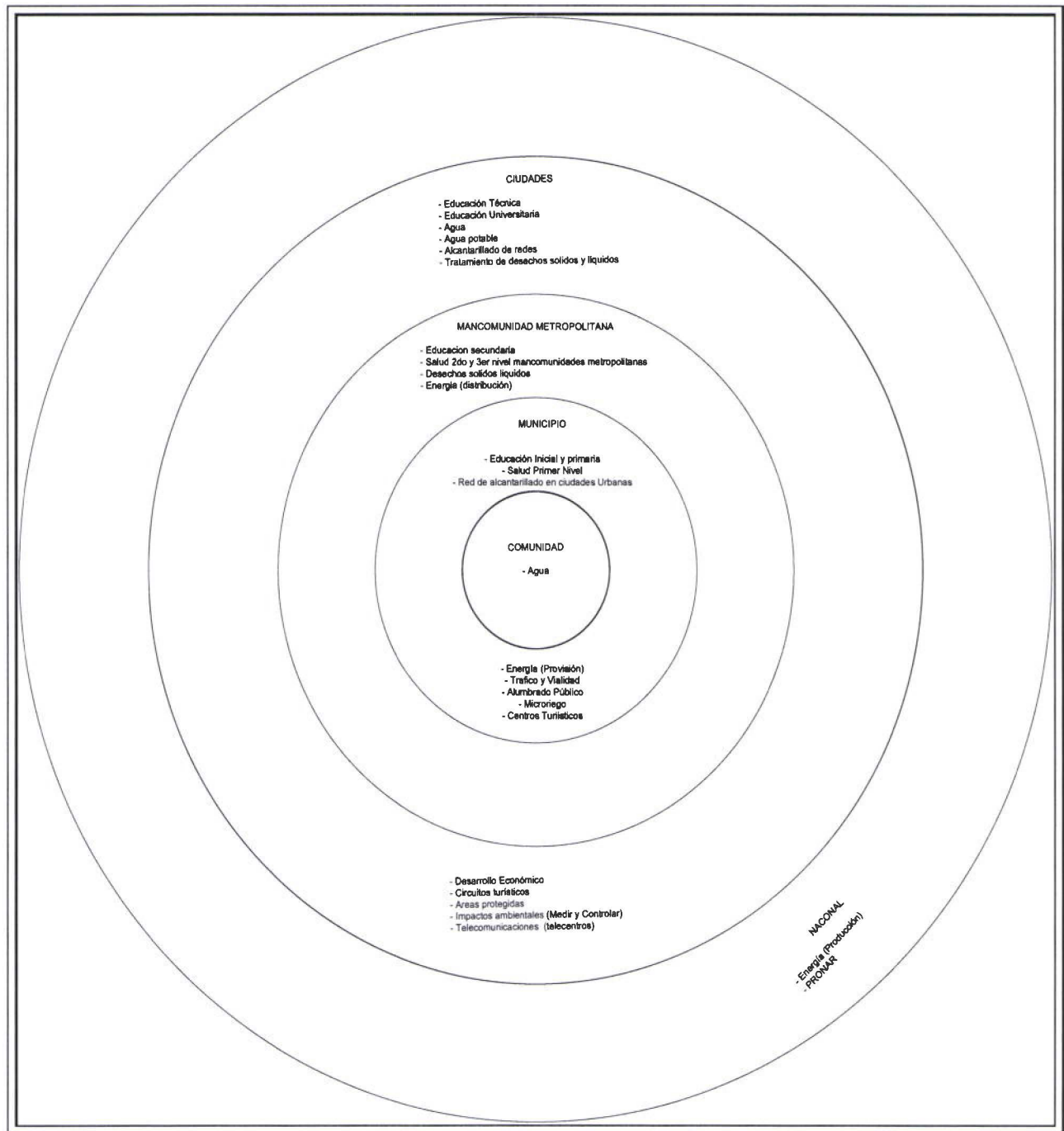
Con este particular motivo, saludo a usted con las consideraciones de mi mayor distinción,


Dr. Roberto Barbero Anaya
MINISTRO DE PARTICIPACION POPULAR

cc. arch



COMPETENCIAS Y NIVELES DE ADMINISTRACIÓN



Los Círculos concéntricos son una aproximación a una propuesta conceptual sobre los roles y competencias de los diferentes niveles de administración de los servicios públicos. Este gráfico se utilizó para definir aquellas premisas técnicas que servirían de insumo para la formulación de una propuesta de descentralización no sólo en el nivel intermedio de administración del Estado.

CRONOGRAMA FORMULACIÓN Y DISCUSIÓN DE LA PROPUESTA

Gobiernos Departamentales Autónomos

Actividad	Responsable	Tiempo
El cronograma		
- Preparar las bases fiscales- financieras que respalden la propuesta	Scarlet Escalante	Diciembre 2003-Enero 2004
- Analizar los escenarios y actores; así como a las oportunidades y amenazas para el proyecto	Vladimir Ameller Marcelo Renjel	Enero 2004 – Febrero 2004
- Planificar la difusión y coordinación regional de la propuesta para el desarrollo de los encuentros regionales y nacionales	Marcelo Renjel Ramiro Duchén	Febrero 2004
- Desarrollar los encuentros departamentales para el debate de la propuesta	Marcelo Renjel Vladimir Ameller	Abril 2004 – Mayo 2004
- Sistematizar y analizar las contribuciones y disidencias sobre la propuesta	Vladimir Ameller	Junio 2004
- Elaborar una propuesta ajustada para su presentación al poder ejecutivo y luego al parlamento nacional	Poder Ejecutivo y Grupo de Trabajo	Julio 2004

MATRIZ DE RESULTADOS PROYECTO DE CAMBIO

Resultados Planteados	Resultados Obtenidos	Actividades Realizadas	PLAZOS		Responsable
			INICIO	FIN	
R1. Reposicionamiento y liderazgo político del MPP	El Ministerio de Participación Popular se ha convertido en el referentes del nuevo gobierno	R11. Conferencias de prensa R12. Visitas a las regiones y localidades	01/10/03	05/08/07	Grupo de Tarea MPP
	Ministerio de Participación es vocero oficial del gobierno para el Referéndum	R13 Desarrollo de una estrategia de difusión de la consulta	30/03/04	17/07/04	Grupo de Tarea MPP
	Ministerio de Participación Popular conduce el Diálogo Nacional III Bolivia Productiva	R14 Conducción de reuniones y logro de acuerdos en el marco del Directorio del Diálogo Nacional	01/10/03	31/12/03	Grupo de Tarea MPP
R2. Ministerio de Participación Popular conduce debate nacional para reformar la descentralización departamental	MPP formula una propuesta política y un plan de acción	R2.1 Análisis de los escenarios y actores; así como a las oportunidades y amenazas para la propuesta.	01/10/03	31/12/03	Grupo de Tarea MPP
	MPP promulga D.S 24457 para las Prefecturas Departamentales	R2.2 Difusión y explicación de los alcances y objetivos	01/03/04	30/05/04	
	MPP debate y discute con el movimiento cívico las bases la descentralización del nivel intermedio	R2.3 Sistematización y análisis de las contribuciones y disidencias recogidas en las reuniones.	30/10/03	15/06/04	
	Se rediseña la estructura orgánica del MPP	R2.4 Elaboración de decretos y resoluciones ministeriales	01/01/04	30/04/04	
R3. Proyecto de Cambio prioridad del Gobierno	Presidente de la República convoca a la conformación de Gobiernos Departamentales Autónomos	R3.1 Formulación de la propuesta política R3.2 Preparación Ruedas de prensa y mensaje a la nación	01/04/04	20/04/04	Grupo de Tarea MPP



**MINISTERIO SIN CARTERA
RESPONSABLE DE PARTICIPACION POPULAR**

La Paz, Enero 9 de 2004
Cite: DESPACHO-MPPNo.007/04

Señora
Liliana Ayalde
DIRECTORA USAID
Presente

Ref.: Plan de Acción 2004 MMP.

De mi consideración:

Adjunto a la presente, sírvase encontrar el Plan de Acción 2004 del Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, el mismo que contiene la política, los resultados esperados, cronogramas y presupuestos necesarios para cumplir con el mandato y prioridades de esta gestión.

La referida propuesta se concentra en el corto plazo e intenta realizar una adecuada lectura de la actual coyuntura política y económica del país, rescatando los insumos trabajados en el Consejo Técnico de Participación Popular del cual su agencia es parte. El valor agregado de este documento reside en la identificación de acciones inmediatas para reimpulsar procesos con alto impacto social, aprovechando la estructura estatal descentralizada del sector público.

Esperamos que el Plan de Acción tenga una buena acogida y que pueda incorporarse en aquellas líneas de trabajo financiadas por su agencia para el presente año. En este sentido, invitamos a ustedes a sostener una reunión el día jueves 15 de enero a horas 17.30 en este Despacho, para conocer sus comentarios y analizar las posibilidades de apoyo financiero y técnico.

Con este particular motivo, saludo a usted con mis consideraciones más distinguidas.


Dr. Javier Callaú Silic
VICEMINISTRO DE FORTALECIMIENTO
PARA LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL



RBA/va/gbb
Adj.: Plan de Acción 2004
cc.: Arch.



PLAN DE ACCION
MINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR
2004-2007

Un Nuevo Modelo de Gobernabilidad Democrática

A. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización en Bolivia iniciado por las Leyes de Participación Popular, de Descentralización Administrativa y posteriormente consolidada por la Ley del Diálogo Nacional, requiere de un cambio de enfoque y de una renovada agenda de temas a casi diez años de su inicio.

A pesar de que el país legal se ha modernizado, el país real parece seguir incólume, no obstante los importantes avances en el contexto latinoamericano en materias de reformas estatales como la descentralización, el sistema de regulación sectorial, el defensor del pueblo, los sistemas de administración y control gubernamental, entre otros, todavía son insuficientes para revertir la pobreza y la extrema desigualdad.

En este sentido, el Presidente Constitucional de la República Carlos Mesa G. propone para la actual gestión de gobierno un plan social como respuesta gubernamental a las demandas y aspiraciones expresadas en la crisis del sistema político del pasado mes octubre. En este contexto, el Ministerio de Participación Popular proyecta la aplicación de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática sobre la base de los procesos de participación popular y descentralización en marcha.

El modelo de sistema político instaurado a partir de 1985 sobre la base de los pactos de poder de los partidos políticos tradicionales está agotado. La responsabilidad del nuevo gobierno radica en demostrar cambios en el modelo de gobernabilidad, en la política económica, en eficiencia en la gestión pública, en lucha frontal contra la corrupción y finalmente, en la profundización del proceso de participación popular y descentralización.

Los desafíos que intenta revertir esta propuesta se focalizan en la gestión 2004, como etapa de transición y arranque de la gestión gubernamental. Ello supone enfrentar agendas políticas con un fuerte contenido de reforma como las modificaciones a la Constitución Política del Estado, el Diálogo Nacional III, las Elecciones Municipales, temas que por sus características son prioritarios en la agenda política y otros como aquellos que tienen que ver con la reactivación de la economía a través de la inversión pública y el desarrollo de capacidades a escala subnacional.

Las premisas son utilizar el aparataje estatal descentralizado, abrir espacios de participación ciudadana y de atención de las aspiraciones tanto locales como regionales. Concentrar los esfuerzos en determinadas áreas de alto impacto, que necesitan especial atención. Ello será posible lograr a través de mensajes claros a la gente que le devuelvan a los servidores públicos credibilidad ante la opinión pública.



B. ANTECEDENTES

En el marco de lo dispuesto por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Participación Popular según Decreto Presidencial ¹ es responsable de formular políticas para fortalecer la participación popular y el desarrollo municipal, fomentar las mancomunidades municipales y formular y vigilar la ejecución de políticas públicas para mejorar la descentralización administrativa.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N°27230, se conforman dos Viceministerios, el primero de Participación Popular y el segundo de Fortalecimiento para la Gestión Departamental. Finalmente, mediante decreto supremo², el referido Ministerio tiene bajo su tuición al Directorio Único de Fondos (DUF), de donde dependen el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

C. OBJETIVO DE LA POLÍTICA

Este Plan necesita de la conjunción de esfuerzos y de la coordinación de acciones que contribuyan a superar el actual momento de crisis económica y política, así como la búsqueda del uso eficiente de los recursos para elevar la calidad en la prestación de los servicios públicos, utilizando la plataforma concedida por la gestión pública descentralizada.

La propuesta requiere de una de apoyo concentrado en el corto plazo, año 2004, para arrancar con aquellas acciones inmediatas que se plasman en aplicar un conjunto de medidas para destrabar o reimpulsar ciertos procesos con alto impacto económico y social. Por otra parte, la segunda parte hasta el 2007, busca exponer una propuesta con temas que respondan a las necesidades emergentes del nuevo contexto político movilizandando las capacidades municipales y departamentales.

En este contexto, el MPP plantea:

Objetivo: Impulsar un Nuevo Modelo de Gobernabilidad Democrática (NMGD) sobre la base de la participación popular y la descentralización

Resultado del Objetivo: Los procesos de participación popular y descentralización contribuyen a sentar las bases para el desarrollo de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática

Para el logro de este objetivo el MPP, plantea la Reactivación de la Economía y la Inversión Pública, como elementos a los cuales la descentralización y la participación popular deben contribuir como los instrumentos que soportan la gestión estatal.

¹ Decreto Presidencial 27214 del 19 de octubre del año 2003.

² Decreto Supremo 26973



Objetivo Específico A: Impulsar políticas y acciones estatales que permitan sentar las bases del NMGD.

En el actual contexto de apertura al debate sobre la necesidad de un marco constitucional más acorde al actual contexto político y económico, es posible avizorar como una oportunidad el tratamiento de temas que estuvieron relegados por el sistema político en su momento. La oportunidad de pernear las políticas públicas a través de espacios de concertación y debate pueden ser una oportunidad para el Diálogo III de hallar consensos mínimos para reformas más profundas. Dentro de las cuales el actual "modelo" de descentralización puede ser ajustado.

Finalmente, ante un año 2004 de elecciones municipales, el MPP considera fundamental formar aquellos cuadros de líderes municipales que tendrán la responsabilidad de asumir la conducción de los gobiernos municipales, situación que sin duda, contribuirá a generar las mejores condiciones para una adecuada transición

Resultado Objetivo Específico A1: Proceso de reformas a la Constitución Política del Estado iniciado.

Resultado A11: Espacios de debate conformados y levantamiento de aspiraciones nacionales, regionales y locales sistematizadas

Resultado A12: Propuesta para reformas a la CPE en el régimen de la descentralización y participación popular formulada

Resultado Objetivo Específico A2: Diálogo Nacional III, conducido, organizado y diseñado.

Resultado A21: El Diálogo Nacional III cuenta con una propuesta de desarrollo y organización.

Resultado A22: Diálogo a escala municipal, departamental y nacional desarrollado.

Resultado Objetivo Específico A3: Propuesta para el ajuste a la Ley de Descentralización Administrativa, elaborada.

Resultado A31: Jornadas de debate y análisis sobre las demandas departamentales sobre el tema

Resultado Objetivo Específico A4: Elecciones municipales democráticas, con candidatos y transición transparente para las elecciones municipales 2004

Resultado A41: Instrumentos para el cierre de gestión y rendición de cuentas elaborados y transferidos

Resultado A42: Candidatos a alcaldes capacitados para la administración de los gobiernos municipales

Resultado A43: Funcionarios y autoridades municipales asistidas para una transición transparente



Resultado Objetivo Específico A5: Estrategia de Participación Popular y Descentralización formulada.

Objetivo Específico B: Dinamizar la economía y la inversión pública nacional departamental y municipal

Justificación

La racionalización y ajuste de las finanzas departamentales apoyarán la necesidad de un relanzamiento de las prefecturas como instancias de planificación e inversión concurrente. Donde se puedan identificar capacidades y presupuestos para operar las políticas nacionales y departamentales.

En el plano municipal busca la necesidad de agilizar el ciclo del proyecto, dando un fuerte apoyo a las etapas iniciales del ciclo, y un acortamiento en los procesos de aprobación y ejecución de obras vía los fondos de inversión y desarrollo, intentando generar un crecimiento de base ancha, donde se genere las oportunidades a la mayor cantidad de la población.

Para alcanzar este objetivo, el MPP plantea como metodología el aprovechamiento de la institucionalidad democrática tanto de los gobiernos municipales, prefecturas, mancomunidades municipales como la incorporación de los mecanismos de participación social.

En el marco del trabajo de los fondos de inversión y desarrollo la propuesta tiene por objeto exponer el plan de trabajo y objetivos a ser perseguidos por el DUF para la gestión 2004. El plan ha sido diseñado sobre la base de dos premisas fundamentales: i) necesidades urgentes de incrementar la inversión pública en el país debido a la actual crisis económica y social; ii) promover cambios orientados a la eficiencia organizacional y productiva de los Fondos, considerando el marco legal en el que estos se desenvuelven.

Esta última premisa adquiere particular importancia, pues el funcionamiento de los Fondos, especialmente sus posibilidades de colocar recursos a los distintos municipios, están ceñidos a lo señalado en la Ley 2235 del Diálogo Nacional III.

En el caso del FPS, este fue creado en noviembre del año 2000 mediante la ley del Diálogo. Tiene la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal en el marco de la Política Nacional de Compensación.

Resultado Objetivo Específico B1: Programas Nacionales que concentran la inversión pública han sido reorientados para generar mayores niveles de eficiencia en la ejecución de la inversión pública con la consiguiente mejora en la provisión de los servicios públicos.



MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Resultado B11: Programas Nacionales han identificado y reorientados tres sectores (vivienda y saneamiento básico, agricultura y energía) para la inversión concurrente.

Resultado B111: Oferta programática del área social y económica elaborada y presentada a Prefecturas y Gobiernos Municipales

Resultado B112: Acuerdos y cartera de proyectos de inversión departamental, municipal e inversión concurrente concluidos

Resultado Objetivo Específico B2: Normas nacionales de inversión pública y presupuestos simplificadas

Resultado B21: Sistema Nacional de Inversión Pública revisada en sus mecanismos y plazos del ciclo de proyectos

Resultado B22: Reglamento de Contrataciones de Bienes y Servicios, según tipología de municipios y proyectos elaborada y concertada con el órgano rector.

Resultado B23: Instrumentos de seguimiento a los resultados y metas de gestión municipal, formulados

Resultado Objetivo Específico B3: Fondos de Inversión y Desarrollo incrementan la inversión pública, producto de cambios orientados a su eficiencia organizacional y productiva.

Resultado Objetivo Específico B31: Directorio Único de Fondos (DUF) fortalecido en el marco de sus competencias.

Resultado B311: Promulgación de un nuevo decreto por la institucionalización del DUF

Resultado B312: DUF fortalecido en sus atribuciones de supervisión, fiscalización y de emisor de políticas para los dos Fondos de inversión y desarrollo

Resultado B313: Nueva estructura reorganizada y racionalizada del DUF implementada.

Resultado Objetivo Específico B32: El Fondo de Inversión Productiva y Social cofinancia e impulsa la inversión municipal

Resultado B321: Ciclos y procedimientos de elaboración de proyectos diferenciados de acuerdo a los tamaños de los municipios y a la magnitud de los recursos solicitados

Resultado B322: Tercerización especializada, mediante la subcontratación agilizan ciertas etapas del ciclo del proyecto.

Resultado B323: Comités departamentales de aprobación de proyectos conformados monitoreando el cumplimiento de los compromisos de gestión

Resultado B324: Gerentes Departamentales del FPS contratados por concurso de méritos.



MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Resultado Objetivo Específico B33: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional ha definido su rol y mejorado sus procesos.

Resultado B331: El FNDR se desempeña bajo una política de crédito subnacional

Resultado B332: FNDR evaluado determina su viabilidad, rol y forma de funcionamiento

Resultado B333: Seguimiento y control a las operaciones financieras del FNDR durante la fase de evaluación y aprobación en el Directorio del DUF;

Resultado B334: La gestión del FNDR es auditada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Resultado Objetivo Específico B34: El Programa Nacional de Empleo (PLANE) revisado y reorientado hacia un esquema más institucional y sostenible

Resultado B341: El PLANE se desempeña bajo una estrategia renovada de sostenibilidad.

Resultado Objetivo Específico B35: Programa Nacional de Emergencia formulado y en ejecución.

Objetivo Específico C: Desarrollar capacidades institucionales locales y regionales

Justificación.

La débil institucionalidad del Estado boliviano, requiere de medidas urgentes para subsanar las debilidades crónicas del aparataje estatal. Si bien el tema tiene una connotación de largo plazo, el MPP considera importante iniciar en el actual contexto aquellas reformas necesarias para introducir mecanismos de incentivo y estímulo a prácticas deseadas en la gestión de políticas públicas.

Resultados Objetivos Específico C1: Plan de readecuación financiera y racionalización de la estructura administrativa de Prefecturas implementado.

Resultado C11: Finanzas departamentales cuentan con un plan de saneamiento fiscal que reestablezca equilibrios financieros obligatorios en las Prefecturas

Resultado C12: Estructura administrativa racionalizada y gerencial implementada

Resultado C13: Prefecturas focalizan su inversión financiando exclusivamente proyectos intermunicipales o mancomunarios de alcance regional.

Resultados Objetivos Específico C2: Prefecturas asumen su rol articulador entre el nivel municipal y el nacional.



Resultado C21: Decretos reglamentarios de ajuste a la Ley 1654 elaborados y promulgados

Resultado C22: Consejos Departamentales fortalecidos con mecanismos de sostenimiento técnico y logístico, sesionando en provincias y con vinculación obligatoria de rendición de cuentas a los Gobiernos Municipales a los que representan.

Resultado C23: Prefecturas capacitadas en prevención y manejo de conflictos

Resultado C24: Las prefecturas conforman y operan oficinas de la Delegada Presidencial de Lucha contra la corrupción.

Resultado B55: Planes Departamentales de Desarrollo ajustados con mayor coordinación intersectorial y articulación con las prioridades municipales.

Resultado C26: Prefecturas cuentan con sistemas de monitoreo y seguimiento a la gestión prefectural (SISER prefectural)

Resultado Objetivo Específico C3: Municipios urbanos asistidos en procesos de metropolización, ingresos municipales y autonomía municipal.

Resultado C31. Ley del Gasto Municipal ajustada y mecanismos de seguimiento a su cumplimiento implementados

Resultado C32. Deuda pública municipal reprogramada

Resultado C33. Sistema integrado de ingresos y administración contable municipal actualizado y difundido.

Resultado C34. Ley de transparencia de Firmas presentada

Resultado Objetivo Específico C4: Municipios y distritos indígenas son reconocidos y apoyas en sus capacidades de gestión.

Resultado C41: Plan de apoyo a la administración y gestión de los distritos indígenas elaborado.

Resultado C42: Reconocimiento y apoyo a los municipios indígenas para su mejor gestión

Resultado Objetivo Específico C5: Capacidades municipales y régimen municipal fortalecido

Resultado C51: Propuesta de ampliación de las competencias y recursos de base local transferidos al régimen municipal, elaborada

Resultado C52: Revisión y delimitación de competencias ejercidas por las Superintendencias sectoriales que vulneran la autonomía municipal revisadas y ajustadas.

Resultado Objetivo Específico C6: Programa de Desarrollo Institucional Municipal 2005-2010 formulado



MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Resultado C61: Política de Desarrollo Institucional Municipal, presentada

Resultado C62: Propuesta de Carrera Administrativa Municipal, presentada

Resultado C63: Plan para el Catastro Municipal, presentada

Resultado C64: Propuesta de concesión de servicios municipales para áreas urbanas y semiurbanas, presentada

Resultado C65: Propuesta de para la descentralización de los servicios de salud y educación, formulada.

Resultado C66: Estrategia de apoyo a la gestión de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, elaborada.

Resultado Objetivo Específico C7: Las FFAA y Sistema Universitario desarrollan programas de apoyo a la gestión descentralizada

Resultado C71: FF.AA. en coordinación con los municipios implementan programas de asistencia social y servicio ciudadano

Resultado C72: El Ministerio de Participación implementando con la CEUB desarrollan programas para la incorporación de currículas de capacitación

Resultado C73: Ministerio de Participación Popular impulsa el Programa Nacional de Jóvenes con la Participación Popular 2004 y la consolida como política gubernamental.

Resultado Objetivo Específico C8: Proceso de fusión de unidades político administrativas municipales impulsado y anteproyecto de ley de pausa en la creación de nuevas secciones municipales elaborada

Resultado C81: Ley Pausa para la creación de Unidades Político Administrativas, formulada y promulgada

Resultado C82: Ley de fusión de UPAS municipales, formulada

Resultado Objetivo Específico C9: Espacios de concertación público-privados a escala regional y local

Resultado C91: Mancomunidades apoyadas en sus procesos de promoción del desarrollo económico regional

Resultado C92: Experiencias exitosas de desarrollo económico local y regional (CODELES, DILPES) sistematizadas y difundidas

Resultado Objetivo Específico C10: Espacios de participación de la ciudadanía fortalecidos en sus tareas de control y vigilancia

Resultado C101: DILOS, juntas escolares, defensorías operando en municipios seleccionados

Resultado C102: SEDES, SEDUCAS, SEGEDES, SED-FMC de las prefecturas han coordinado y operado las políticas sectoriales y del Ministerio de Participación Popular.

Resultado C103: Comités de Vigilancia apoyados en sus capacidades para la administración del Fondo de Control Social.

BALANCE. El gobierno anuncia la promulgación de un decreto que fortalezca la función de las prefecturas, como nivel intermedio para municipalizar el país. El MNR dice que hay que mejorar la ley

◀ viene de la pág. 18

y cultura. Wames, a su vez, tiene sus cuentas congeladas hace muchos meses a raíz de las pugnas políticas entre los bandos del MIR.

Para Mike Bennett, presidente de la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia (FAM), la solución no pasa por 'castigar' a los deficientes, sino que se debería evaluar de forma constante su trabajo y también premiar a los mejores. "Congelar las cuentas a los peores sólo tiene un efecto negativo en la población y no corrige los errores de los que no trabajan con transparencia y eficiencia", agrega.

El representante de los municipios lamentó que pese a que en Bolivia se ofrecen cursos de capacitación con cooperación internacional y de otras instituciones, aun no se tiene claro el objetivo del sistema asociativo municipal. "Para el 2004 se debe buscar la forma de capacitar a los servidores públicos y zomantar la carrera administrativa para evitar irregularidades", dijo.

Actualmente la Comisión de Descentralización y Participación Popular de la Cámara de Diputados, tiene en plenario para su discusión, un proyecto de ley sobre el gasto público municipal y de redistribución de cuentas para modificar la distorsión de algunos conceptos de las leyes de Participación Popular y Municipalidades. Es el caso de gastos elegibles para inversión y gastos con cargo a inversión, entre otros.

La viceministra lehaso informó que actualmente el gobierno está trabajando en la incorporación de otras competencias para las alcaldías como el control del transporte público.

En tanto que la falta de coordinación entre las prefecturas y los municipios se ha convertido en el 'eslabón perdido' del proceso de la Ley de Participación Popular que, ante la ausencia de planificación conjunta, ha ocasionado la duplicación de esfuerzos en

Roberto Barbery Anaya
Fue parte del equipo consultor en Santa Cruz que formuló el proyecto de la Ley de Participación Popular. Reconoce que hay falencias pero que mayores son los resultados obtenidos

MINISTRO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

«Vamos a fortalecer el poder de las prefecturas»

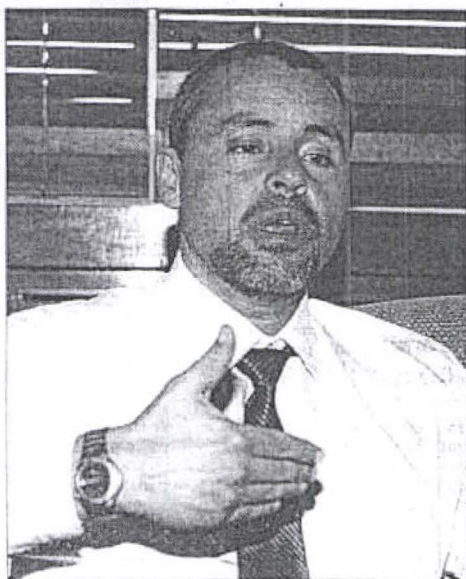
CARLOS MORALES / LA PRENSA

- ¿Cuál es la estrategia del gobierno para fortalecer el proceso de descentralización y participación popular?

- El 70 por ciento de los municipios son de la zona rural. El reto parte de dos perspectivas. Ir de lo municipal hacia lo nacional, y viceversa, de lo nacional a lo municipal. Es necesario que el Estado nacional municipalice su discurso, y que los municipios universalicen su discurso. En muchos casos, hay una visión demasiado centralista que ha perdido de vista los cambios que ha generado la Ley de Participación Popular. Pero también hay una vocación feudal en los municipios que hace perder de vista el contexto nacional.

- ¿Con qué medidas concretas piensan avanzar en dicho proceso?

- En lo que tiene que ver con municipalizar lo nacional, vamos a fortalecer a las prefecturas en los departamentos, que son el nivel intermedio. Porque el nivel intermedio permite articular el Estado nacional con los municipios y permite generar una planificación que garantice la inversión pública en el espacio local y departamental. Además, estamos avanzando en la creación y fortalecimiento de las mancomunidades. Estos son espacios de planificación regional que permiten superar las limitaciones de lo local con una perspectiva de carácter de-



LEY. Roberto Barbery, ministro de Participación Popular, reconoce las falencias

Un decreto dice que el Prefecto está obligado a presentar informes trimestrales

fortalecer el poder de los prefectos y los consejos departamentales evitando que existan reparticiones que dependan directamente del gobierno central como ocurre en la actualidad, lo que devalúa el proceso de descentralización.

- ¿La Ley de Participación Popular dio los resultados que se esperaban?

- En su momento, sí. Es

Ley funciona de forma absoluta

Pará Carlos Hugo Molina, ideólogo e impulsor de la Ley de Participación Popular, la mejor prueba de que esta norma funcionó con resultados positivos, son las próximas elecciones municipales, donde la sociedad organizada tendrá la posibilidad de proponer sus candidatos y discutir propuestas programáticas.



Existirá una confrontación en toda la gama de la vida social y política en el país, a nivel local desde el punto de vista ideológico, partidario y ciudadano", sostuvo.

La mayoría de los gobiernos municipales están dando respuestas claras a la demanda de sus localidades. Bolivia sigue siendo un referente internacional al tener una norma que incorporó una descentralización radical con transferencia de recursos. La conformación de mancomunidades municipales que trabajan con planificación regional.

La conformación de mancomunidades municipales que trabajan con planificación regional.

MNR se olvidó de mejorarla

Javier Campero Paz, jefe nacional en ejercicio del MNR, consideró que si bien la Ley de Participación Popular está catalogada entre las grandes del proceso de revolución nacional, en 2002 cuando se promulgó,



Fijó una dimensión distinta del país en cuanto a los mecanismos de acceso a la toma de decisiones.

La experiencia que tiene Bolivia con la descentralización...

LA RAZON (07/05/2004)

BENEFICIO • El Prefecto cruceño admite que la recuperación de la experiencia cruceña pone a Santa Cruz en ventaja con relación a otros departamentos, pero que el modelo se aplica a todos.

El Gobierno elaboró el decreto junto con la Prefectura cruceña



DEPENDENCIAS DE LA PREFECTURA • La fotografía muestra el frontis del edificio de la Prefectura de Santa Cruz.

La definición y redacción del decreto que norma la nueva estructura organizacional de las prefecturas se trabajó de manera conjunta entre el Ministerio de Participación Popular y la Prefectura de Santa Cruz.

La primera autoridad de este departamento, Carlos Hugo Molina, explica que un año antes de ser invitado por el Presidente para desempeñar el cargo que ahora ocupa, ya había avanzado en la elaboración de un diagnóstico-propuesta de apoyo a la descentralización, con el auspicio del PNUD. "Se tenía un documento básico que facilitó el modelo de Santa Cruz, con la autorización del PNUD. Eso permitió tener una ventaja de arranque con relación a otros departamentos y trabajar directamente con el ministro (Roberto) Barbery".

Asegura que los principios básicos y las acciones operativas propuestas en el modelo pueden aplicarse al resto de las prefecturas. "Son válidas para cualquier proceso de descentralización intermedio". Sin embargo, en la práctica el resto de las prefecturas se vio en la necesidad de diseñar su propia estructura.

El 20 de abril pasado, al recordar 10 años de la Participación Popular y a tiempo de anunciar el decreto, el presidente Carlos Mesa se dirigió al país en un mensaje en el que habló de la ineficiencia de las prefecturas y de su empeño por revertir esa situación tomando como ejemplo el patrón planteado por la prefectura cruceña.

"Si algo ha fallado es la capacidad de desarrollar responsabilidades de manera clara y sobre la base de criterios de eficiencia, transparencia y austeridad, y tomando como modelo lo que ha sido una propuesta y una capacidad de ejecución muy importante de la prefectura del departamento de Santa Cruz. Estamos trabajando un modelo de gestión que considere políticas de planificación, resolución de conflictos y desconcentración", sostuvo.

Según el viceministro de Fortalecimiento para la Gestión Departamental, Marcelo Renjel, las declaraciones del Mandatario no deberían provocar susceptibilidad en otras prefecturas. "El Presidente ha mencionado el inicio de este régimen desconcentrado que está trabajando Santa Cruz como la señal de una nueva iniciativa; y cada prefectura hará sus ajustes. Por eso el decreto supremo habla de un principio de flexibilidad".

El modelo en cuestión incorpora cuatro áreas estratégicas: Gestión Administrativa, Resolución de Conflictos, Gobernabilidad y Recursos Económicos. Además confluye en una propuesta que plantea objetivos como convertir al departamento de Santa Cruz en un destino turístico, alcanzar la excelencia académica sumando el esfuerzo de las universidades públicas y privadas, acceder a nuevas tecnologías y convertirse en sede de eventos internacionales.

En cuanto a la desconcentración administrativa apuesta por fortalecer las subprefecturas. Pero años atrás fue el propio Molina quien impulsó el desarrollo local a partir de la unión de dos o más municipios en mancomunidades. Consultado al respecto, sostiene que la idea de potenciar las subprefecturas va unida al concepto de mancomunidades "para aprovechar ambos espacios".

Análisis

Vladimir Ameller, economista

La voz del pueblo no es la de Dios

El peor error que podríamos cometer en la estructuración de un nivel intermedio de gobierno sería soslayar las lecciones históricas de lo que fueron las prefecturas, pasando por las ex Corporaciones Regionales de Desarrollo hasta retomar esta figura con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa de diciembre de 1995.

Sigo creyendo que aplicando a cabalidad la referida ley la realidad sería diferente. Sólo desconcentrando efectivamente el personal de salud y educación, o ampliando la planificación para que sea departamental y no exclusivamente prefectural, evitando que la inversión aprobada por los consejeros sea desvirtuada por un técnico del Ministerio de Hacienda, y si el reparto político de pegas no hubiera sido tan grosero, tendríamos una mejor plataforma para un debate sobre temas de fondo y no de forma acerca de la realidad regional. El fracaso de la gestión prefectural es parte de la historia, como están las cosas en materia de demandas regionales provocadas por el tema gas y los movimientos regionales e indígenas, el Gobierno está obligado a presentar un proyecto de gobiernos departamentales, ello implica elección directa del Prefecto y Consejo Departamental.

Soy un convencido que ello no asegura eficiencia ni transparencia y menos participación, no obstante, en la actual coyuntura de apetito por elegirlo todo, no queda más que encauzar esta fuerza interpelante que bien podría ser la expresión de más centralismo de capital de departamento o de mayores oportunidades para "democratizar" la corrupción.

Resulta ingenuo pensar que a través del voto, aseguremos una mejor gestión del Prefecto. ¿Cuál es la experiencia con los alcaldes y diputados uninominales? ¿Cuántos de ellos marcaron un punto de inflexión en su gestión a pesar de su "legitimidad"? La elección por voto popular es un factor accesorio para incrementar las capacidades institucionales. La virtud será definir con precisión la estructura de responsabilidades y recursos, de relaciones intergubernamentales y de autolegislación, pero también, y subrayo, el mecanismo de monitoreo y seguimiento a la rendición de cuentas que incluya sanciones al desempeño y resultados de la gestión pública. Desafortunadamente, el pensamiento colectivo mal informado, elucubra que con la elección directa y la supuesta legitimidad vamos a resolver los temas de ausencia de gestión y eficiencia departamental.

LA RAZON (21/05/2004)

Opinión

Diatribas de la élite sindical alrededor del DS 27457

■ FRANZ BARRIOS SUELZA*

La forma y argumentos de la resistencia dirigencial son prueba de la calidad humana y social de quienes representan a los no pocas veces glorificados "actores sociales" tan permeables al engaño.

Por semanas, la dirigencia de los sindicatos de salud y educación hizo gala del nivel al que ha caído culturalmente el país: no les dijeron a sus afiliados la verdad sobre los alcances del decreto sobre las prefecturas; no recularon un milímetro ante la actitud del Gobierno de posponer medio año la aplicación de éste; encima, teatralizaron un berrinche por lograr la "total abrogación" sin la más mínima consideración de los otros elementos del reglamento que apuntan a una mejora institucional global de las prefecturas. Por si fuera poco, el periodismo fue incapaz de indagar más detenidamente lo que realmente traía el 27457 coreando nada menos que las falacias que los patrióticos dirigentes vociferaron grotescamente.

Veamos lo que verídicamente traía el decreto.

Primero. ¿Trasladaba el DS los servicios de educación y salud dentro de la Prefectura? No. En realidad, los servicios operan ya hace años dentro de la Prefectura con directores que dependen del director de desarrollo social. Entonces los dirigentes debieron maldecir las disposiciones que alguna vez metieron a los servicios en la Prefectura y no a ésta que mantenía las vigentes estructuras de manejo educativo y de salud, salvo un reacomodo gerencial buscando una mejor provisión de salud y educación.

Segundo. ¿Descentralizaba esta norma la salud y la educación? No. A más tardar con la Ley 1654 de 1995, los servicios son parte del "régimen de descentralización administrativa" en la medida en que operan dentro

de las prefecturas que son parte de éste. Esta calidad administrativa de manejo desconcentrado, no alteraba un ápice con la norma.

Tercero. ¿Interrumpía el reglamento las directrices de funcionamiento del sector, o sea, sus propios parámetros de supervisión o de provisión? No, pues mal podría un régimen desconcentrado desviarse de lineamientos a veces muy detallados del sector encargándose a la Prefectura, simplemente, una mejor adaptación operativa y reglamentaria a las condiciones locales de provisión pública.

Cuarto. ¿Se afectaban los volúmenes de ítems? No, el reglamento era claro al normar un mantenimiento del soporte central recurrente para recursos humanos añadiéndose, simplemente, un mecanismo que facilite en cada región un control más objetivo para "llevar" los ítems donde los enfermos o los alumnos sin relocalizar ningún operario.

Quinto. ¿Dejaban de tener los responsables de los Sedes y Seducas rango de director? No, los encargados de los actuales servicios de salud y educación seguirían siendo directores sin afectar su remuneración previa.

Sexto. ¿Dependerían los nuevos directores de salud y educación de un "director de desarrollo humano" designado vía canibalización partidaria como fue costumbre? No. El DS proponía más bien un blindaje meritocrático del equipo ejecutivo (incluido el secretario ejecutivo y sus directores generales) de la Prefectura nueva, con procesos de selección externa, competitiva, transparente en base a méritos y capacidades profesionales, base sobre la cual el Prefecto hacía la designación. Por tanto, para el DS la única "militancia" admisible para aspirar a ser director general de desarrollo humano, ser parte del cuerpo de profesionales idóneos en cada región.

Séptimo. ¿Se interrumpían con el DS los procesos de institucionalización en curso dentro de los Servicios de Educación o Salud? No. El reglamento respalda dichos procesos al estipular que los directores de área (léase, futuro director de salud o educación) y quienes estén "para abajo", deberán entenderse como servidores públicos protegidos por el concepto de institucionalización aplicado en cada sector. Se tenía entonces una decisión política clara de proteger los avances que se habían genuinamente alcanzado.

Octavo. ¿Acarreaba el decreto una suspensión de los recursos históricos globales asignados desde el TGN con el riesgo de bajar las atenciones? No. El decreto aclaraba en las disposiciones transitorias que los ajustes de organigrama, efecto del reacomodo de los actuales servicios de educación y salud bajo el mando de un desarrollo humano, se producirían sin perjuicio del total de recursos que el TGN vino transfiriendo en el pasado.

Noveno. ¿Generaba el DS un vacío de gestión como consecuencia del ordenamiento? No. El DS aclaraba que se tenían seis meses para que la asimilación al nuevo esquema sea orgánica, ordenada y responsable. Más aún, se disponía que, mientras tanto, los servicios se mantendrían como órganos operativos con independencia de gestión, luego de lo cual continuarían existiendo como direcciones técnicas. Entonces se abría de facto un lapso para un trabajo de coordinación con trabajadores y expertos, a fin de precisar las modalidades de funcionamiento de unas prefecturas que desde el 2005 adquirían un perfil institucional que ni proyectos como el PRI o el Estatuto del Funcionario Público pudieron incubar con perspectiva sostenible.

Por razones de espacio, no se puede exponer los otros aspectos de perfeccionamiento institucional, gerencial y político implícitos en el decreto execrado. La forma y argumentos de la resistencia dirigencial son prueba de la calidad humana y social de quienes representan a los no pocas veces glorificados "actores sociales" tan permeables, por lo visto, al engaño. Si las élites dirigenciales, como se ha visto, no tienen razones, entonces, ¿qué cosa realmente defendieron? Si la cultura de una nación tuviera sabor, la forma en que las élites sindicales operan, sería el toque rancio y amargo para dolor gustativo del desdichado catador.

*** es economista.**

La abrogación del DS 27457 debilita medidas de presión



La marcha continúa: se prevé que los manifestantes lleguen hoy a Senkata

Con la abrogación del decreto 27457 —que transfería a las prefecturas los servicios departamentales de Salud, Educación y Caminos— el gobierno de Mesa logró que Caminos y Salud levanten sus medidas de presión. El magisterio y otros sectores de la COB continúan con el bloqueo en Caracollo y la marcha "Por la vida y la dignidad"

Después de una reunión con Evo Morales, que duró hasta la madrugada del sábado, el presidente Carlos Mesa emitió el Decreto Supremo 27495, que deja sin efecto el Decreto Supremo 27457, de descentralización.

De esta manera, el gobierno cedió a las medidas de presión que llevaban adelante los trabajadores en salud, con paro general y más de 20 piquetes de huelga de hambre; el magisterio, con paro nacional y bloqueos, y los trabajadores de Caminos, que participaron en movilizaciones a las que se sumó la COB.

"En esta coyuntura, no hay condiciones objetivas para poner en ejecución el decreto de descentralización; por ello, el gobierno ha decidido recurrir al diálogo para evitar conflictos que algunos grupos radicales pretenden aprovechar para desestabilizar el país", explicó el viceministro de Coordinación Gubernamental, Carlos Ágreda.

Con la abrogación del 27457, por la tarde, los sectores de Salud y Caminos firmaron un acuerdo con el gobierno.

"Este convenio establece el cese de toda medida de presión, es decir, se suspenden las marchas, el bloqueo de caminos en Caracollo y vuelven los trabajadores en salud del área urbana y rural a sus funciones diarias. Además se abren mesas de negociación donde el gobierno se compromete con el sector Caminos, el día lunes, y con el sector Salud, a partir del martes, a iniciar el tratamiento de sus demandas, dando prioridad a los puntos que preocupan al sector", dijo el viceministro Ágreda.

Al convenio no se sumaron el magisterio ni la Central Obrera Boliviana.

En plena marcha desde Caracollo, el secretario ejecutivo de la COB, Jaime Solares, criticó las negociaciones sectoriales. "No pueden dialogar por encima del comité ejecutivo de su entidad matriz, y, si lo hacen, tarde o temprano se los va a juzgar", dijo.

Anoche, los marchistas esperaban a una comisión de dirigentes de Salud y Caminos que les explique, en asamblea, los acuerdos firmados. Sin embargo, la reunión no se realizó porque los trabajadores de salud abandonaron la protesta, lo que provocó roces con los demás sectores. "Estamos molestos con los trabajadores de salud que levantaron las medidas y rompieron el pacto intersindical", manifestó David Rojas, dirigente de la COD de Oruro.

En Caracollo, los sectores del Magisterio, la dirigencia de la COB, la Universidad Técnica de Oruro y Caminos realizarán hoy una asamblea para determinar el futuro de las medidas de presión.

Protestas sin confrontación

Pese a los acuerdos firmados, Jaime Solares aseguró que la COB no había recibido ninguna señal de diálogo sobre sus demandas, que no sólo incluyen la abrogación del DS 27427.

"No es simplemente abrogar el 27457, sino abrogar en forma total la Ley de Hidrocarburos y hacer una nueva ley para que se pueda rescatar la propiedad de los hidrocarburos, como bolivianos. Si no hacemos esto ahora, vamos a seguir teniendo enfrentamientos por presupuesto, infraestructura de caminos y otros", señaló el dirigente.

En la carretera a Oruro, hasta ayer, continuaron los bloqueos, principalmente a la altura de las

EL DEBER

Santa Cruz de la Sierra • Miércoles 24 de abril de 2004

DIARIO MAYOR

Año LI • Nº 14.048 • Santa Cruz Bs 3.50 • Interior Bs 4.00 • 88 págs.

CIRCULACIÓN NACIONAL

PRESIDENTE SE JUEGA POR LA ELECCIÓN DE PREFECTOS

MENSAJE. *Aprovechando el aniversario de la Participación Popular, Mesa volvió a hablar anoche a la nación. Anunció una consulta para mayo en la que se definirá la elección de prefectos por voto popular*

El Ejecutivo aprobó ayer dos decretos para profundizar la descentralización y respaldó el pedido de autonomías departamentales. Carlos Mesa está de acuerdo con la elección directa de prefectos y consejeros departamentales. Promoverá una consulta en las regiones para afinar la propuesta que llevará su gobierno el próximo año a la Constituyente. Algunos sectores sociales y políticos apoyan la idea. **A18**

MESA ANTICIPA CREACIÓN DE GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

PROYECTO. Impulsa una ley de descentralización que se adelanta a las discusiones de la Asamblea Constituyente. La meta es que los prefectos sean elegidos por voto popular y gocen de más autonomía

CARLOS MORALES, LA PRENSA

El gobierno del presidente Carlos Mesa presentará en los próximos meses al Congreso un proyecto de ley para la creación de gobiernos departamentales, en el que podría estar incluida la elección directa de autoridades.

El viceministro de Fortalecimiento a la Gestión Departamental, Javier Callaú, explicó que el proyecto de ley establecerá reformas sustanciales a la estructura administrativa del país para que los departamentos puedan alcanzar mayores niveles de autonomía, avancen hacia la elección de sus gobernantes y se pueda definir el régimen de distribución de sus recursos.

Así, el gobierno de Mesa se adelantará en la definición de uno de los temas centrales de la futura Asamblea Constituyente, que en 2005 podría establecer la estructura administrativa definitiva del Estado boliviano.

A través de los gobiernos departamentales, el gobierno busca consolidar la descentralización administrativa y reasignar las competencias prefecturales y departamentales, señaló Callaú.

"Estamos estudiando cuáles serán esas competencias para que, sin romper el ordenamiento jurídico constitucional, se pueda dar mayor



CAMBIO. El presidente busca que las prefecturas dejen de ser apéndice político-administrativo del Estado central

autonomía a los departamentos", dijo Callaú.

"Queremos trasladar competencias que son del gobierno central a los departamentos y municipios, en el marco de una política administrativa nueva", enfatizó.

La semana pasada, el viceministro había adelantado algunas medidas que, en el corto plazo, devuelvan a las prefecturas competencias que "pese a la Ley de Descentralización Administrativa" actualmente son ejercidas por el gobierno central.

A través de un decreto, el gobierno habilitará a los

Consejos Departamentales a evaluar y aprobar sus Programas Operativos Anuales (POA), sin que puedan ser modificados o rechazados por el Ministerio de Hacienda o el Congreso Nacional.

A su vez, el gobierno dará a los prefectos mayores atribuciones para establecer un sistema de 'alerta temprana' que permita negociar con los sectores sociales de sus regiones, para anticiparse a conflictos sociales. Pero los planes de mediano y largo plazo de Mesa para las regiones son más ambiciosos. Teniendo en cuenta la crecien-

te demanda de las regiones por obtener mayor autonomía, el gobierno pretende crear gobiernos departamentales autónomos de la administración central.

La idea es reformar la Ley de Descentralización Administrativa aprobada en 1995, que estableció las bases de la descentralización estatal.

Dicha normativa establecía la delegación de atribuciones técnico-administrativas a las prefecturas, con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios a la población.

Eliminar el cuoteo en las prefecturas

En el corto plazo, el gobierno tiene otras demandas urgentes. La Central Obrera Boliviana (COB) viene denunciando la permanencia del 'cuoteo' de cargos en las prefecturas, a manos de la ex megacoalición, lo que está limitando la gestión de los prefectos nombrados por el Presidente.

"No hay cambios sustanciales. Las prefecturas siguen cuoteadas por el gnomismo y los partidos tradicionales", denunció el secretario permanente de la COB, Pedro Cruz. Sustentó su reclamo en las denuncias presentadas por las centrales obreras regionales de La Paz, Santa Cruz y Oruro que, sólo como ejemplo, señalan la existencia de cargos administrativos que aún están en manos de los partidos políticos.

"El prefecto Mollina, en Santa Cruz, prometió eliminar los ítems 'fantasma', pero nada. En Oruro, la Prefectura está controlada por ADN. Y en La Paz hay denuncias de que el prefecto Quenta mantiene a militantes del MNR", señaló Cruz. El gobierno contesta que los prefectos actúan con libertad y no tienen compromiso político.

CARLOS MORALES
REG. INFORMATIVA / GRUPO UNICOM

A DIEZ AÑOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Carlos Mesa dará más poder a los prefectos

El gobierno de Carlos Mesa ha resuelto relanzar el proceso de descentralización administrativa, que está detrás de la Participación Popular, impulsando una nueva estrategia: fortalecer las estructuras públicas de los departamentos, nivel intermedio entre los municipios y el Estado nacional.

En ese marco, el gobierno firmó el 2 de abril el decreto 27431 que otorga a los Consejos Departamentales mayor poder de fiscalización sobre los prefectos.

El proceso se completará esta semana con un nuevo decreto, mediante el cual el gobierno dará mayor poder a las prefecturas al descentralizar completamente los servicios departamentales de Salud, Educación y Caminos, que actualmente tienen una dependencia dual entre las prefecturas y los ministerios de cada área.

El decreto —cuya presentación en sociedad se llevará a cabo el martes 20, décimo aniversario de la promulgación de la Ley de Participación Popular, en el municipio orureño de Curahuara de Carangas— obligará además, a una reducción significativa de las estructuras administrativas de las prefecturas en el marco de la política de austeridad que ha puesto en marcha el presidente Mesa.

El objetivo de corto plazo es dar mayor poder de decisión a los departamentos con la mira puesta en avanzar hacia la creación de gobiernos departamentales, cuya discusión y aprobación estará en manos de la Asamblea Constituyente.

Así lo anticipó el Ministro de Participación Popular, Roberto Barbero, durante esta entrevista con *La Prensa* en la que —sin pelos en la lengua— habló de las autonomías regionales, el proceso de descentralización, los pedidos separatistas de la "media luna", y la elección directa de consejeros departamentales.

—¿Cómo piensa el gobierno fortalecer la descentralización y la participación popular?
— El reto par-

de vista los cambios que ha generado la Ley de Participación Popular. Pero también hay una vocación feudal en los municipios que hace perder de vista el contexto nacional. Hay que universalizar lo municipal y municipalizar lo nacional.

—Pero, ¿con qué medidas concretas se van a avanzar en dicho proceso?

—En lo que tiene que ver con municipalizar lo nacional, vamos a fortalecer a las prefecturas en los departamentos, que son el nivel intermedio. Porque el nivel intermedio permite articular el Estado nacional con los municipios y permite generar una planificación que garantice la inversión pública en el espacio local y departamental. Además, estamos avanzando en la creación y fortalecimiento de las mancomunidades municipales. En 1990 había cuatro mancomunidades municipales, hoy tenemos más de setenta asociaciones de municipios bajo el concepto de la Participación Popular. Estos son espacios de planificación regional que permiten superar las limitaciones de lo local con una perspectiva de carácter departamental y nacional.

Para hacer que el Estado nacional tenga una visión de las potencialidades de los municipios tenemos que fortalecer el nivel departamental.

—¿Les dará mayor poder a los departamentos?

—En esto hay que distinguir el cortísimo plazo de lo que es el corto plazo. En el corto plazo están los desafíos que nos plantea la Asamblea Constituyente, donde se podrá generar un marco institucional que nos permita avanzar de manera más radical en el proceso de descentralización departamental. Seguramente, la Constituyente se hará a mediados de 2005. Esa fecha marca el corto plazo en el proceso de descentralización. En el cortísimo plazo, hemos resuelto generar dos instrumentos: el primero es el decreto que fortalece la gestión de los consejos departamentales, que busco darle un protagonismo que hasta ahora —lamentablemente— no han tenido por una serie de disposiciones que fueron devolviendo progresivamente la estructura departamental durante las gestiones de Banzer-Quiróga y el último gobierno de Sánchez de Lozada.

Con este decreto, el prefecto está obligado a presentar informes trimestra-

les. Además, el nivel central debe respetar los presupuestos definidos a nivel departamental. Y se reglamentan las posibles causales de censura de los prefectos en caso de incumplimiento. En relación al decreto de las reformas administrativas —que esperamos sea promulgado hasta el lunes—, hemos decidido establecer una nueva estructura sobre la base de los siguientes principios: generar mayor eficiencia y transparencia en la administración departamental, y que la administración se maneje en el marco de la austeridad que persigue el gobierno en el actual contexto.

—¿Esto significa reducir las estructuras?

administrativas de las prefecturas que, en algunos casos, están sobredimensionadas?

—Seguramente será una de las consecuencias de la nueva estructura que se implementará a partir de la próxima semana.

—¿La idea es únicamente reducir las administraciones prefecturales?

—No. El decreto también busca fortalecer el poder de los prefectos y los consejos departamentales evitando que existan reparticiones que dependan directamente del gobierno central, como ocurre en la actualidad, lo que devalúa el proceso de descentralización. Es contradictorio que, por un lado, se diga que existe una estructura descentralizada y que —paralelamente— coexistan en los departamentos estructuras que dependen del gobierno central.

—¿Esto significa darle mayores atribuciones al prefecto?

—Más que atribuciones, se trata de desactivar mecanismos paralelos que dependen de las prefecturas y del gobierno central. Por ejemplo, los servicios departamentales de Salud, los servicios departamentales de Educación, los servicios departamentales de Caminos. Estos organismos tienen una estructura y una jerarquía dual. Por un lado, tienen que coordinar con el prefecto y, por otro, tienen una relación de dependencia directa con los ministerios.

—¿Esto quiere decir que los servicios departamentales van a depender únicamente de las prefecturas?

—Estamos trabajando en ese sentido. Hay que avanzar en esa línea. Y estoy coordinando con los sectores para que el decreto sea aprobado en ese sentido.

MÁS PARTICIPACIÓN POPULAR

De esta manera, el gobierno de Mesa piensa reactivar la Participación Popular —esta vez— a través del fortalecimiento de las prefecturas y los departamentos. Pero la mira está puesta en los municipios, punto final de una verdadera descentralización.

Entre 1994 y 2004 el Estado trasladó a los municipios más de mil millones de dólares para inversión pública en salud, educación e infraestructura.



tura, a un promedio de 150 millones de dólares anuales.

Para este año, el gobierno piensa invertir unos 170 millones de dólares para fortalecer el proceso.

Sin embargo, el coteo político y el monopolio de los oficialismos en la mayoría de los municipios pusieron en duda la fiscalización sobre los resultados de la inversión de dichos fondos públicos.

Así lo explica Roberto Barbary, ahora ministro y entonces (en 1994) coautor de la Ley de Participación Popular durante la primera gestión de Sánchez de Lozada.

—El Ministerio de Participación Popular aparece en el último lugar entre los presupuestos para los ministerios, con 40 millones de bolivianos. ¿Esto habla de la importancia que le da el gobierno al proceso de Participación Popular?

—No, por supuesto que no. Más bien hay que tener en cuenta que este gobierno repuso el Ministerio de Participación Popular, hasta la anterior gestión fue un viceministerio. Esa es una señal inequívoca de que —para esta gestión— el proceso de Participación Popular es una prioridad. El proceso de participación popular está siendo relanzado con una serie de iniciativas y, particularmente, con la radicalización de la descentralización en el marco de la Constituyente.

—La impresión, sin embargo, es que la Participación Popular ha sufrido un desgaste y sus resultados no han sido tan promisorios como se esperaba.

—Creo que la Participación Popular pasó por etapas distintas. En su primera etapa fue un proceso más dinámico, precisamente porque se pusieron en marcha una serie de mecanismos financieros que generaron un proceso de descentralización que es considerado uno de los más avanzados en América Latina. El Primer Congreso de Ciudades y Municipios de América Latina, comenzó el lunes en Santa Cruz en reconocimiento a la experiencia boliviana sobre Participación Popular, que es paradigmática en la región. Pasamos de 24 a 316 mu-



Ministro ratificado: "La Participación Popular amplió los espacios democráticos" dice Roberto Barbary

nicipios desde 1994 y la inversión pública municipal, que representaba el 3 por ciento de la inversión pública, hoy representa más de un tercio del total.

La Participación Popular fue el paso más importante de la democracia desde su restauración, en 1982. Ninguna medida ha ampliado los escenarios democráticos de forma tan generosa como la Ley de Participación Popular.

Este proceso ha permitido generar gestión desde la base local en todo el territorio del país. Santa Cruz ya no es el municipio de la plaza 24 de Septiembre, ahora son 50 municipios. La Paz ya no es el municipio vecino de la plaza Murillo, ahora son más de 70 municipios. Cochabamba ya no es el municipio de la plaza 14 de Septiembre, ahora son más de 40 municipios activos. El pro-

greso de la cultura democrática, por el reconocimiento de las organizaciones territoriales de base y por la creación de los consejos de vigilancia, ha sido fundamental. Es cierto hay una sensación de que el proceso ya no tiene el mismo dinamismo, particularmente en los últimos cinco años. Hay que reconocer que en la gestión Banzer-Quiraca y en el último gobierno de Sánchez de Lozada la Participación Popular no fue la prioridad.

—Sin embargo, hay dudas sobre el funcionamiento efectivo de los mecanismos de control que permiten saber, por ejemplo, qué hicieron los municipios con esos mil millones de dólares que trasladó el Estado a las comunas.

—Muchas veces se da más cobertura a situaciones irregulares o a ineficiencias que tapan los posibles resultados. Sobre todo en los municipios rurales, don-

de no había ninguna inversión pública, hoy se puede hacer una evaluación satisfactoria.

Evidentemente, no hay una administración idónea de los recursos, pero es comprensible —en muchos casos— porque no existe una tradición administrativa y no hay recursos humanos calificados. Son deficiencias previsibles en un proceso tan vasto como el que generó la Participación Popular.

En los municipios grandes (también hubo reformas significativas, son los casos de La Paz, con Juan Del Granado, Santa Cruz, con Percy Fernández, y Cochabamba, con Matilde Reyuey Villa).

Es cierto, hubo muchos casos de gestiones que no han sido satisfactorias, pero que no se debe al diseño institucional de la ley, sino a las deficiencias de gestión que se han mostrado en algunos casos concretos. Esto

está relacionado con una deficiencia clara de una cultura política que está rezagada de las reformas institucionales que se han promovido en el país.

—El costo político e institucional en muchos casos, de los desajustes en los municipios estuvo afectando la efectividad de la Ley de Participación Popular?

—Claro. Pero no sólo a la Ley de Participación Popular, sino al conjunto de las reformas que se han impulsado en la etapa democrática. El haber superpuesto la gestión institucional a los intereses políticos partidarios de coyuntura le ha hecho daño al país, lo que explica el deterioro progresivo del sistema político y que ha generado —entre otras cosas— la crisis de octubre del año pasado. Hoy hay que poner el acento en la ejecución del proceso más que en el rediseño de la estructura institucional. Las dificultades más importantes se están presentando en la ejecución más que en el diseño de la ley.

—Además, los municipios y las prefecturas parecen trabajar cada una por su lado.

—Esa es otra de las deficiencias, la falta de articulación entre los tres niveles de gobierno: central, prefectural y municipal. Se corre el riesgo de una excesiva dispersión de la inversión de los municipios. Hemos pasado del idioma único del gobierno central a la Torre de Babel de los 316 municipios.

Es necesario generar un idioma común, y para eso es necesario articular lo nacional, lo departamental y lo municipal.

La descentralización debe ser un mecanismo de integración nacional, no de desintegración. Por eso hay que diseñar un sistema de gobernabilidad que permita reconocer las potencialidades de los municipios para la prevención de conflictos y para la integración social.

En cierta medida, los municipios ya ejercieron ese rol. La actual crisis hubiese sido más grave todavía de no haber mediado los municipios, que han canalizado una serie de demandas en el nivel local.

"NINGUNA REGIÓN PUEDE PATENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN"

—Usted habla de "descentralización integrada", pero la "medida lana" (con) medida por Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando pide la autonomía de las regiones, lo que pone en riesgo la integridad de Bolivia como nación. ¿Qué opina?

—El debate sobre la descentralización en general, y sobre las autonomías en particular, tiene que ser enmarcado con una visión universal, no con una visión regional y mucho peor con una visión regionalista. Lo que busca la descentralización es materializar aspiraciones que son comunes a todos los ciudadanos, independientemente del azar fortuito de haber nacido en alguna parte. Las autoridades subnacionales deben tener mayores niveles de legitimidad, que esas autoridades estén en una relación de proximidad que les permita actuar con oportunidad y eficiencia, y que esas autoridades tengan el suficiente poder como para decidir en el interés comu-

nitario. Estas aspiraciones no pueden ser abusivamente patentadas por una región. Son aspiraciones que concierne por igual a un cambio, a un collar o a un chapeo. El segundo aspecto es que la descentralización sea un factor de integración, no de desintegración. Por lo que tenemos que evitar la tendencia a generar más Torres de Babel. La descentralización debe promover gobernabilidad en el país. Y la tercera perspectiva es que el debate debe reconocer que tiene un contenido ideológico ecléctico y sincretico. Esto quiere decir que somos parte de una cultura abigarrada, múltiple y pluricultural. La descentralización no puede eslar al margen de ese marco ideológico.

—¿La polarización que sufre el país actualmente no pone en riesgo este proceso de descentralización y la lleva a la desintegración?

—Claro, la polarización pone en riesgo el proceso. Por eso es necesario contextualizar el debate con perspectivas que sean más democráticas.

ELICCIÓN DIRECTA DE CONSEJEROS

—Algunas secciones están más apuradas que otras por avanzar en la descentralización. ¿Qué opina de la elección directa de consejeros departamentales, tal como ocurrió en Camiri?

—Desde el punto de vista filosófico me parece importante la elección directa de consejeros. La descentralización apunta a la elección directa de consejeros y prefectos departamentales. Pero, obviamente, respetando el marco institucional. Nuestra vocación es avanzar hacia una descentralización más radical, pero no podemos pasar por alto, en este momento, el marco legal. Este tipo de elecciones no están permitidas.



Mesa se juega por las autonomías

DESCENTRALIZACIÓN. Se consensuará la elección directa de los prefectos y consejeros. Hay satisfacción

EL DEBER/ANF

Otro golpe de timón en la búsqueda de respuestas a los grupos que demandan autonomía para las regiones.

Ayer el presidente Carlos Mesa, esbozó un planteamiento cercano a la constitución de autonomías regionales, con la propuesta de acercar al país a una descentralización total, aunque -eso sí- sin perder la noción básica de la unidad boliviana frenada por el centralismo, en vigencia.

"El centralismo se está convirtiendo en un obstáculo de la unidad nacional, la excesiva concentración de decisiones no es una receta adecuada para un país que quiere participación", dijo La descentralización

es una demanda legítima y creo que tenemos que hablar hoy de gobiernos departamentales autónomos; la autonomía de los departamentos es un camino que tenemos que seguir, y estoy en la disposición y expresando mi clara voluntad de que así sea", dijo el mandatario, en un mensaje a la Nación en ocasión del X Aniversario de la Participación Popular.

Mesa fue más allá al definir la posición que llevará su Gobierno al proceso de la Asamblea Constituyente que se proyecta para 2005 y anunció la propuesta concreta de modificación de los artículos 109 y 110 de la Constitución Política del Estado, con el propósito de que el Prefecto y los consejeros departamentales sean elegidos a través de voto directo ciudadano. "Este concepto de democracia, de voto, de legitimidad, de representación tiene que ser

Cruz, Pando, Beni, Tarija y Chuquisaca, aprobaran un documento en el que demandaban la "constitución de autonomías departamentales, que es un proceso irreversible y el único camino posible para preservar la unidad nacional en la diversidad".

El presidente del Comité pro Santa Cruz, Rubén Costas, aseguró que es un avance importante este paso dado y que ahora las regiones deberán trabajar en función de este gran objetivo.

Sergio Amelo, fundador y miembro de la Nación Camba, que en su proclama de nacimiento, exigía autonomía plena para Santa Cruz, dijo que el anuncio de Mesa es una salida de emergencia, porque la propuesta debería ser integral que abarcará las demandas y las necesidades de cada región.

Mesa anunció dos decretos anoche, antes de viajar a Buenos Aires. Uno de fortalecimiento de los consejos departamentales, de tal manera que pueda existir un mayor nivel de coordinación entre Prefecto y consejeros, una mayor fiscalización y capacidad de decisión. La segunda disposición legal hace referencia a la gestión prefectural y a fortalecer el poder local.

Cívicos: Goni nos arrebató el proceso

El presidente del Comité pro Santa Cruz, Rubén Costas, consideró que es una conquista de los cruceños que el gobierno del presidente Carlos Mesa, haya decidido anoche presentar un proyecto de ley para instaurar



POSICIÓN. Anoché Mesa dirigió el debate para profundizar la descentralización

Molina: Santa Cruz fue el modelo y hay que ampliarlo

El prefecto de Santa Cruz, Carlos Hugo Molina, se mostró satisfecho por el mensaje del presidente Mesa en el X aniversario de la Ley de Participación Popular.

Molina fue uno de los conductores de esta ley, que en 1994 algunos sectores la bendijeron como la 'ley maldita'.

El prefecto explicó que Mesa anunció tres cosas importantes: la modificación en las estructuras de las prefecturas, la radicalización del proceso de descentralización y un proceso de consulta ciudadana a partir de mayo para redactar el proyecto referido al capítulo sobre las autonomías departamentales, que deberá estar contemplado en la nueva Constitución Política que se presente en la Asamblea Constituyente, prevista para el próximo año.

"Se inicia el debate formal de un proceso en el que Santa Cruz fue modelo, porque creemos que hemos avanzado y ahora se trata de multiplicar todo en las nueve prefecturas del país", relató Molina.

Antelo, de la Nación Camba, tiene sus dudas. "Elegir al prefecto y su consejo no es suficiente, la gran discusión en la ideología es en relación al poder, que consiste en no solamente elegir personas, sino en darles competencia y recursos".

"Es una propuesta muy buena, y si la podemos hacer este año sería mucho mejor",

cada departamento elija si quiere seguir dependiendo del centralismo", sostuvo Costas.

El cívico lamentó, sin embargo, que esta medida, junto a los dos decretos anunciados por el presidente Carlos Mesa, refu-

transferencia de responsabilidades sin recursos, por eso fue una descentralización fallida.

dijo. Anunció que hoy más que nunca el Comité Cívico, junto a las instituciones cruceñas y los departamentos de Tarija, Beni,

En Santa Cruz, la denominada *media luna* se declaró en vigilia

Plan autonomista del presidente Carlos Mesa recibe apoyo regional

FOTO: J. LAVAYEN

Plan autonomista de Mesa recibe apoyo de cívicos

Los prefectos iniciarán en mayo una consulta con las instituciones representativas de cada región.

PÁGINA 8A



DETERMINACIÓN: el ministro de Participación Popular dijo que en mayo se iniciarán las consultas regionales

SANTA CRUZ / EL DEBER

■ **Lanzada la propuesta de profundizar la descentralización se abrió el debate y con él los rechazos y apoyos a la decisión del presidente Carlos Mesa de examinar al país hacia los gobiernos departamentales autónomos.**

El ministro de Participación Popular, Roberto Barberý, informó ayer que a partir de mayo los nueve prefectos del país iniciarán una consulta con las instituciones representativas de cada región para que en forma conjunta se elabore un proyecto de modificación de los artículos 109 y 110 de la Constitución Política. Actualmente estos artículos cierran las puertas a un régimen autónomo.

Esta será la primera aproximación con las regiones, y específicamente en este proceso descentralizador se instruyó a los nueve prefectos para que ellos realicen un trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y se elabore un primer borrador concertado. Instrumento que será presentado en la Asamblea Constituyente previs-

de mayo, proceso que concluirá a fines del presente año con un proyecto de ley concertado. Las reacciones no se hicieron esperar y ya marcaron el pulso de otro de los puntos fundamentales para la refundación del país.

El presidente del Comité Cívico de La Paz, Jorge Flores, respaldó la decisión de Mesa de avanzar hacia un sistema de autonomías departamentales.

"Esto permitirá una transición de la partidocracia a la democracia de los pueblos", afirmó Flores. Los consejeros departamentales de Sucre y Oropesa manifestaron su pleno respaldo a la propuesta de democratizar el nombramiento de consejeros y prefectos. Aunque esto todavía es prematuro, los consejeros

apuntan a que se debería dar una primera experiencia en las elecciones municipales de este fin de año.

Los cívicos de Tarija se reunirán hoy con un consultor para analizar y definir cuáles serían las chances que tiene el departamento en el actual marco impositivo en caso de prosperar la autonomía.

El dirigente cívico de Potosí René Navarro dijo que esa sería una medida muy acertada porque permitiría que el Prefecto ya no sea un empleado más del Poder Ejecutivo y los consejeros tendrían la posibilidad de ser genuinos representantes.

"Estamos de acuerdo con el Presidente en avanzar en la construcción de autonomías regionales", aseveró Álvaro Burgoa Terán, presidente del Comité Cívico de Cochabamba.

BARBERÝ, TEXTUAL

- ▶ "Es abusivo patentar la descentralización desde una perspectiva de una región".
- ▶ "Buscar que una autoridad tenga más legitimidad no es una atribución de Cochabamba, Tarija o Santa Cruz".

LA "MEDIA LUNA" EN VIGILIA
Entre tanto, los dirigentes de la denominada "media luna" quieren evitar lo que ellos llaman la frustración de hace una década, cuando se estuvo a punto de hacer aprobar los gobiernos departamentales.

La dirigencia del Comité pro