



## índice

### **PRESENTACIÓN**

#### **TEMA CENTRAL: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA**

<b>INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS</b> ALBERTO LEYTÓN.....	9
<b>AGENDA INSTITUCIONAL Y GESTIÓN POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA</b> RENÉ RIVERA .....	30
<b>BIENES PÚBLICOS Y DESCENTRALIZACIÓN</b> JOSÉ ANTONIO TERÁN .....	48
<b>MODERNIZANDO LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE UNA ÓPTICA DE GÉNERO</b> MILA REYNOLDS BRUN.....	54
<b>BOLIVIA CON PARTICIPACIÓN POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO NACIONAL</b> CARLOS HUGO MOLINA SAUCEDO.....	68
<b>EL NIVEL DEPARTAMENTAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: APUNTES PARA LA REFLEXIÓN</b> GLORIA ARDAYA SALINAS Y JENNY YBARNEGARAY ORTÍZ .....	95
<b>DESCENTRALIZACIÓN: TEORÍA, REALIDAD Y PROYECTO POLÍTICO</b> RUBÉN ARDAYA S. ....	138
<b>EVALUANDO LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: ONCE PUNTOS EN DEBATE</b> DIEGO AYO .....	157
<b>SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA</b> JAVIER MEDINA Y JORGE MIRANDA .....	180

# umbrales

Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo  
CIDES-UMSA

Nº 12

Abril 2003

Depósito Legal: 4-1-762-96

### **APORTES**

#### **REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

##### **LECCIONES Y APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA CHILENA**

ALVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS ..... 221

#### **ENTRE EL HOGAR Y EL MERCADO:**

##### **MODELOS DE DIVISIÓN DEL TRABAJO POR GÉNERO**

FERNANDA WANDERLEY ..... 266

### **RESEÑA BIBLIOGRÁFICA**

PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN BOLIVIA ..... 293

### **NOTICIDES**

#### **CONFERENCIAS, PRESENTACION DE LIBROS,**

LIBROS PUBLICADOS POR EL CIDES-UMSA ..... 242

---

**Tema central:** Descentralización y Gestión Pública

**Consejo editorial:** Pablo Ramos Sánchez, Roxana Ibarnegaray, Gloria Ardaya

José Nuñez del Prado, Ivonne Farah, Wálter Navia, Gonzalo Rojas

**Responsable de edición:** Gloria Ardaya

**Ilustraciones:** Obras de la artista plástica: Eji Stih

**Diagramación # 12:** Loida Lanza 2492554 - 2128457

## **presentación**

El proceso de redemocratización del Estado y de la sociedad bolivianos que se produjo hace 20 años, estuvo acompañado de una crisis general que involucró al patrón de acumulación y, en menor medida, al patrón de hegemonía. La “resolución” de la crisis implicó la transición hacia un modelo de desarrollo que trajo aparejado la reforma del Estado.

Hasta entonces, el Estado boliviano era un Estado centralizado con todas las características de un capitalismo de estado, pero no había logrado su institucionalización ni democratización. A partir de 1985 se produce un conjunto de reformas dirigidas fundamentalmente a enfrentar la crisis económica y, sobre todo, la crisis fiscal que implicó una importante intervención estatal a pesar del discurso neoliberal asumido.

El ajuste macroeconómico se realiza, así, a costa de la ya precaria institucionalidad del Estado, expresada en una baja capacidad de respuesta y de gestión de los problemas. Este ajuste, a su vez, promueve un “achicamiento” del Estado en términos de sus funciones sociales principalmente, a la que vez que lo vuelve dependiente de la cooperación externa. El Estado pierde capacidad para responsabilizarse por la gestión pública, capacidad que es más bien transferida a programas y proyectos de corte coyuntural que se implementan desde parcelas de un Estado débil, a través de especialistas y expertos. Esto no hace más que informalizar la gestión con el consiguiente mayor debilitamiento de su capacidad de gestión y promoción del desarrollo nacional.

Un Estado sin capacidad técnica ni recursos crea estructuras institucionales ad hoc para enfrentar coyunturalmente las demandas; por lo que a partir de la década de los 90 se empiezan a ejecutar medidas que se orientan a su institucionalización, a partir de la aprobación de la Ley SAFCO. Esta Ley buscaba implementar sistemas de administración y control públicos en la perspectiva de lograr una gestión por resultados e introducir la lógica de la administración privada a la gestión pública. Si bien no es pensable una lógica privada en la administración pública, tampoco el Estado estaba preparado para ello por la

informalidad reinante y sus persistentes características patrimoniales, autoritarias y excluyentes.

Pese a las dificultades, la Ley SAFCO intenta poner bases sólidas para construir un Estado con una visión orientada a resultados, que promueva cambios en la cultura de la gestión pública.

Pero, al margen de las virtudes y defectos de la Ley SAFCO, sus orientaciones iniciales han perdido horizonte quedando como un mito. Esta Ley se ha vuelto una norma controladora antes que un instrumento de gestión pública eficiente, descentralizadora y sostenible.

A partir de la Ley SAFCO, el país introduce otras reformas que tienden a modificar otros procesos políticos e institucionales como el de la gobernabilidad y de las regulaciones del funcionamiento del propio Estado, mediante la Ley de Participación Popular, la creación del Sistema de Regulación Sectorial, la Ley de Descentralización Administrativa, las Normas Básicas del SNIP/SISPLAN, el Estatuto del Funcionario Público, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión pública por Resultados, y la Ley de Procedimiento Administrativo, entre otras disposiciones.

Sin embargo, pese a la amplia normatividad destinada a transformar la gestión pública, persisten patrones de funcionamiento y una cultura administrativa centralizados y muy politizados, que han atentado contra la institucionalidad estatal y la eficiencia de la gestión. Existen varias explicaciones a esta situación; entre ellas la ausencia de una voluntad política estatal y del sistema de partidos para impulsar y promover los cambios aspirados. Por su parte, desde la sociedad civil tampoco se vislumbran acciones destinadas a un mejor control de la gestión y al ejercicio pleno de la ciudadanía.

Una asignatura pendiente es la evaluación de las reformas en curso que pueda tener varias vertientes: el Estado, el sistema partidario, la sociedad y también la Academia.



## ***presentación***

Este es precisamente el objetivo de este número de la Revista UMBRALES que se ofrece al lector. Se trata de analizar y evaluar esas reformas aunque aun con reflexiones e ideas no acabadas como no acabadas están también aquéllas, o con desiguales niveles en la reflexión en relación a cada una de las expresiones de las reformas. Por ejemplo, la aplicación de la Ley de Participación popular ha sido analizada ampliamente desde distintas posiciones y marcos teóricos, en cambio, la descentralización ha merecido menos esfuerzos. Mientras que las reformas al interior del Estado siguen aun pendientes.

Como todo proceso, el de la reforma del Estado es uno de largo aliento. Sin embargo, en la actualidad, ya existen elementos que permiten sugerir su carácter “híbrido” y errático producto de un interés muy voluble y poco estable en su diseño, implementación y seguimiento por parte del propio Estado.

El conjunto de artículos que ahora presentamos al público es un intento por mostrar la complejidad del proceso y provocar el necesario debate en la sociedad boliviana, con miras a “relanzar” la actualidad de un rediseño del Estado capaz de enfrentar los desafíos que han sido colocados por las últimas elecciones políticas.

La Paz, diciembre de 2002





INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA  
PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

# LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS

**Alberto Leyton\***

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, las preocupaciones sobre eficiencia y transparencia en la gestión pública han ido tomando mayor importancia y atención, tanto en el ámbito de los países y gobiernos como en el de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación técnica. Este fenómeno se debe a que se ha podido constatar, después de un largo período de reformas económicas y políticas, que la única manera de resolver los problemas de desarrollo y reducción de la pobreza es a través de una adecuada gestión del Estado en su rol de promotor y garante de la actividad económica y ejecutor de las políticas sociales y de equidad.

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina y otros países en vías de desarrollo en el resto del mundo han aplicado los procesos de reforma económica y ajuste estruc-

tural emergentes del llamado “Consenso de Washington”. Esta corriente incentivó, entre otras, la aplicación de políticas de liberalización de los mercados y el comercio exterior, la aplicación de duras políticas de ajuste fiscal y la privatización de las empresas públicas. Al mismo tiempo, los países encararon un conjunto de reformas políticas encaminadas a perfeccionar sus sistemas de representación democrática y promover una mayor gobernabilidad.

Como resultado de estas reformas, se ha redefinido el rol del Estado con un patrón que se puede observar en casi todos los países que han aplicado estas políticas. De un Estado altamente centralizado y concentrador de la actividad económica se ha pasado a un Estado subsidiario. El Estado es hoy responsable de crear condiciones favorables para el desarrollo de los mercados, regular sus distorsiones y

---

\* Alberto Leyton es especialista en sector público en la Oficina de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM) para América Latina en el Banco Mundial.

## *Descentralización y Gestión Pública*

garantizar la seguridad jurídica para su buen funcionamiento.

Sin embargo, dadas las profundas desigualdades y los altos niveles de pobreza de los países en vías de desarrollo, el Estado debe además convertirse en el principal responsable de las políticas de equidad y desarrollo social. Crear condiciones de equidad e igualdad de oportunidades para todos, en especial para los más pobres, es una función y un rol inexcusables del Estado en la coyuntura actual.

Las políticas sociales y de equidad implican fundamentalmente la provisión de ciertos servicios básicos a toda la población. Educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, seguridad pública, administración de justicia y protección del medio ambiente son algunas de las principales áreas en las que el Estado debe promover y ejecutar políticas que permitan un desarrollo sostenible y una participación equitativa de la población en la actividad económica.

Dada esta redefinición de roles, corresponde hoy crear las condiciones para que el Estado pueda cumplir adecuadamente con su nueva función y lo haga en forma efectiva y eficiente.

La experiencia de los últimos años, muestra, sin embargo, que la mayor parte de los Estados, sino todos, no cuenta con la capacidad institucional para enfrentar estas nuevas responsabilidades, estando aquellos expuestos, además, a la captura por parte de intereses de tipo económico y político

que los debilita aún más y que los expone a cuadros dramáticos de corrupción.

En este contexto, ninguna política pública destinada a crear condiciones de confianza para el desarrollo de la actividad económica ni aquellas destinadas a la ejecución de las políticas sociales podrán implementarse en forma exitosa si no se cuenta con una mínima capacidad institucional por parte de los agentes públicos, así como con instrumentos de gestión y control que aseguren eficiencia y transparencia en la gestión pública.

Más aún, esta debilidad institucional que se hace evidente a través de la creciente percepción de corrupción e ineficiencia de parte del Estado ha dañado su imagen al punto de afectar seriamente su credibilidad y confianza. El ciudadano, en todos los países de Latinoamérica y la mayor parte de los países del mundo, está interpelando al Estado y buscando formas alternativas de representación. Esta situación pone en mayor riesgo la institucionalidad de los Estados y la gobernabilidad en los países en vías de desarrollo, así como amenaza la continuidad de las políticas y reformas ejecutadas en las últimas dos décadas.

En este contexto, conscientes de que el fortalecimiento del Estado es un medio antes que un fin, se han desarrollado y posicionado en la agenda de desarrollo los programas destinados a mejorar la gobernabilidad, el buen gobierno y la transparencia en

la gestión pública. No se trata de políticas de corte únicamente administrativo, sino de instrumentos que permitan un verdadero fortalecimiento del Estado para que el mismo pueda cumplir adecuadamente su rol en un nuevo escenario de políticas de desarrollo, posteriores a las reformas y el ajuste estructural.

Los programas de reformas institucionales y de lucha contra la corrupción son parte de estos esfuerzos y, en ellos, se inscriben también los sistemas de información y de rendición de cuentas, como instrumentos que conforman los paquetes de modernización institucional que contribuyen a la formación de mejores gobiernos, más participativos y transparentes y por lo tanto con mayor capacidad para cumplir con su rol en el desarrollo.

## **2. EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN**

Muchos estudios se ha hecho acerca de la corrupción, sus orígenes, sus causas, sus efectos y sobre la forma cómo encarar su lucha y su eventual erradicación de la administración pública.

Lo cierto es que la corrupción no es un fenómeno nuevo ni un fenómeno que sólo afecte a países más pobres o menos desarrollados. La corrupción es un fenómeno global que, dependiendo de las condiciones, puede afectar en mayor o menor medida en cada determinado contexto. Tampoco es cierto que la corrupción sea

un fenómeno exclusivo de la administración pública. También está presente, y algunas veces con mayores grados de sofisticación, en grandes y pequeñas compañías y corporaciones privadas. Se trata, pues, de un fenómeno de vasto alcance y difícil solución.

Convencionalmente, se puede definir por corrupción toda conducta destinada a obtener un beneficio privado a partir del uso o abuso de los bienes y poder público, sea esta conducta ejercitada por funcionarios públicos o privados, siempre que ello implique un daño a los bienes y patrimonio de la colectividad. ¿Pero qué causa este tipo de conductas?

Desde la perspectiva de quienes impulsan las reformas institucionales, la corrupción es más bien vista como un efecto antes que una causa, un síntoma antes que la enfermedad. Esto quiere decir que la corrupción es una manifestación natural de ambientes que adolecen de problemas y debilidades estructurales, tanto en los sistemas de incentivos, de control y de rendición de cuentas. Así, la corrupción es el resultado de la debilidad institucional de los Estados y de la sociedad en su conjunto.

Es importante entender que cuando se habla de institucionalidad, no se refiere únicamente a los órganos públicos y privados que conforman un sistema administrativo y político, sino al conjunto de normas y conductas, tanto de las personas como del funcionamiento de las entidades públicas y privadas, las leyes, los

## **Descentralización y Gestión Pública**

procedimientos, los controles, etc.; todo ello configura el contexto institucional.

Si la corrupción es un resultado de la debilidad institucional, combatirla requiere no sólo atacar los síntomas sino principalmente la enfermedad. La denuncia y sanción de casos de corrupción es una señal imprescindible para avanzar en esta lucha, pero es completamente insuficiente si no se ataca también las causas estructurales.

Diversas investigaciones y estudios realizados sobre los problemas estructurales que originan la debilidad institucional de los aparatos estatales y que, por tanto, promueven ambientes propicios para la corrupción permiten clasificar en al menos cuatro las causas estructurales que provocan esta debilidad:

- a) En las estructuras económicas
- b) En las estructuras políticas
- c) En las estructuras sociales
- d) En las estructuras administrativas

### **Estructuras económicas**

Las estructuras económicas serán más propensas y vulnerables a la corrupción cuando los Estados, a través de los órganos públicos, intervienen en forma directa en las actividades económicas. Este tipo de intervención se puede dar a través de regulaciones normativas, fijación de precios, control de mercados, fijación de impuestos o, incluso, mediante la participación directa en la producción de bienes y servicios a través de empresas públicas.

Muchas de estas actividades, como las de regular mercados y fijar impues-

tos, son necesarias e imprescindibles en la actividad del Estado, sin embargo, otras acciones como el control de precios o la creación de empresas públicas pueden ser sustituidas por el funcionamiento del mercado.

Cuanto mayor es la concentración de decisiones que realiza el sector público en materia económica, mayores son las posibilidades de discrecionalidad para los funcionarios públicos, lo cual genera un espacio propicio para la corrupción.

Las reformas económicas implementadas durante las últimas décadas han logrado reducir drásticamente el grado de participación del sector público en la actividad económica. La liberación de los mercados de bienes y servicios, la facilitación del comercio, la creación de organismos especializados para la regulación y la privatización de las empresas públicas son algunas de las políticas que, además de cumplir con los objetivos de eficiencia económica para los que fueron diseñadas, han tenido un efecto complementario en la eliminación de posibles oportunidades de corrupción y abuso por parte de los órganos públicos a través de una participación directa en la actividad económica.

### **Estructuras políticas**

Cuando el sistema político y los políticos no asumen su verdadero rol de intermediación ni su función representativa y de servicio a los ciudadanos, se fomenta la corrupción política. La política puede convertirse

en una forma de vida y no así de servicio, ello provoca que los ciudadanos sólo ingresen a esta actividad con fines personales y ánimo de lucro.

La relación entre las oportunidades políticas y las económicas de un país, también afectan a la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un período dado, habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero, aspecto que conduce a un potencial incremento de la corrupción.

La falta de control social que pueda ejercer la sociedad civil es, sin duda, una condición más que fomenta la corrupción. En este sentido, es importante la participación de una fuerte oposición política y una sociedad civil organizada que controle al partido gobernante y mantenga un equilibrio en la distribución del poder. Asimismo, la excesiva concentración y continuidad de un mismo grupo político en el poder, puede convertirse también en una condición que fomenta la corrupción.

Finalmente, los efectos de la corrupción en la estructura política se ven reflejados en la disminución de credibilidad y legitimidad de los gobiernos, y con ello, del mismo sistema democrático, condiciones indispensables para mantener la gobernabilidad en un país.

### ***Estructuras sociales***

También la estructura social de un país es portadora de determinados valores éticos que pueden facilitar o

dificultar el fenómeno de la corrupción. Los cambios en dicha estructura social, pueden favorecer o perjudicar el control social que la sociedad ejerce. Algunos analistas sostienen que «la corrupción tiende a incrementarse en períodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia del cambio de valores, las nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración».

Los efectos de la corrupción en las estructuras sociales se reflejan en el grado de cinismo que se puede presentar entre los ciudadanos, la creación de desesperanza, desencanto e indignación; aspectos que propician una cultura política de «incivismo», en virtud de la cual el ciudadano se va convirtiendo en evasor de sus deberes, no sólo como contribuyente, sino en todos los demás aspectos de la vida social. Se destruye o se debilita la relación de cooperación entre los ciudadanos y las autoridades y se genera un ambiente hostil que no contribuye a la construcción de una sociedad participativa.

Las estructuras sociales, al tener relación con los valores individuales y comunitarios, plantean un proceso de largo plazo, sostenible en el tiempo. Los programas y campañas de educación, capacitación o difusión de información sobre el tema, pueden contribuir en alguna medida a encauzar la comprensión del problema por la comunidad.

### ***Estructura legal***

Otro aspecto fundamental que tiene relación con las causas estructurales de

la corrupción es el relacionado con las estructuras legales y jurídicas de un país. Cuando el sistema judicial es demasiado débil y dependiente, se provoca una situación de incertidumbre jurídica que dificulta el cumplimiento y la aplicación de la ley. El Estado de derecho se hace vulnerable.

Desde el punto de vista de los negocios, la falta de seguridad jurídica no sólo constituye un desaliento para la expansión de la actividad económica y la inversión, sino que se convierte además en un incentivo para la corrupción. Cuando las leyes no pueden ser aplicadas y no se sanciona a quienes la vulneran, se genera una espiral de ilegalidad que conforma un ambiente de informalidad jurídica y discrecionalidad. En tales situaciones, la corrupción se convierte en una parte constitutiva del sistema.

Desde el punto de vista de la población, la falta de seguridad jurídica genera un fenómeno de desconfianza en el sistema. El Estado no es más garante de la seguridad y equilibrio en la sociedad, y se deben recurrir a otros medios para obtenerla. Los servicios públicos se desprestigian y el ciudadano busca formas alternativas de obtener bienes públicos y de cumplir con sus obligaciones. Este ambiente es propicio para el desarrollo de la corrupción en todos los niveles de la sociedad.

La debilidad en las estructuras legales de un país es normalmente provocada por dos factores: la excesiva interferencia de los intereses políticos

y económicos sobre el poder judicial, y la falta de mecanismos de acceso a la administración de justicia por parte de todos los sectores de la sociedad. Para corregir estos problemas es necesario implementar reformas estructurales en los servicios de administración de justicia y lograr mecanismos de incentivos que obliguen y hagan más transparentes los procesos de rendición de cuentas por parte de quienes tienen la responsabilidad de impartir justicia.

#### ***Estructuras administrativas***

Finalmente, se encuentra la debilidad y vulnerabilidad de las estructuras administrativas de los órganos públicos en todos sus niveles. La falta de procedimientos transparentes y sistemas de control y rendición de cuentas son elementos constitutivos de los sistemas corruptos.

Desde el punto de vista de la administración y la gestión, está también comprobado que pueden crearse condiciones favorables para la existencia de corrupción, en la medida que los sistemas de gestión, control y de incentivos para los servidores públicos no corresponden al grado de responsabilidad que éstos asumen y, por tanto, dan lugar a que se creen estructuras informales de funcionamiento de ciertos servicios en perjuicio de la ciudadanía, que es, en última instancia, a quien están dirigidas las actividades del sector público.

Sistemas de gestión que fomentan la concentración de un excesivo

«poder monopólico» en manos de pocos funcionarios, así como aquellos que les otorgan excesiva discrecionalidad y no cuentan con instrumentos de rendición de cuentas y manejo transparente de la información, dan lugar a la creación de «focos» de corrupción que pueden ser aprovechados por funcionarios inescrupulosos en beneficio particular.

Asimismo, la inexistencia de sistemas de incentivos para los funcionarios o servidores públicos que son responsables de proveer los servicios a la ciudadanía, tanto desde el punto de vista del reconocimiento adecuado por dichas funciones, así como la existencia de sanciones efectivas para los casos en los que se actúe en forma deshonesto o ineficiente, da lugar a que los servidores públicos no desarrollen valores de servicio a la colectividad y sean más proclives a ser corrompidos.

Por el contrario, sistemas de gestión que promuevan la responsabilidad y la «responsabilidad» (*accountability*), son *imprescindibles* para el control de la corrupción, ayudando a hacer más transparentes los procesos y a evitar la excesiva discrecionalidad por parte de los servidores públicos.

Sólo en la medida que se establezcan incentivos reales para que los servidores públicos se sientan adecuadamente reconocidos, tanto desde el punto de vista económico como social, y se creen sensaciones de riesgo para las actividades y conductas corruptas, se logrará que

sean los mismos servidores públicos quienes resuelvan los actuales problemas de falta de transparencia e ineficiencia en la prestación de servicios.

En síntesis, la corrupción es un fenómeno que deriva de fallas estructurales de la organización social y del funcionamiento del Estado. Estas fallas son tanto de naturaleza económica, política, social, jurídica y administrativa. De manera general, se puede observar que mientras se generen formas de monopolio y discrecionalidad en las decisiones públicas, falta de transparencia y acceso a la información e inexistencia de sistemas de rendición de cuentas, se estará creando ambientes propicios para la corrupción.

Modificar estos ambientes mediante cambios estructurales es una forma efectiva y sostenible de combatir la corrupción. Caso contrario, si se ataca sólo los efectos de la debilidad institucional aislando algunos casos de corrupción, se habrá dado importantes señales a la sociedad, pero no se habrá dado una solución real a este problema.

### 3. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Las reformas institucionales son, en parte, la respuesta a este enfoque de análisis del fenómeno de la corrupción. Si las causas de la corrupción son de carácter estructural, las medidas que se asuman para combatirla deben tener también ese mismo

## Descentralización y Gestión Pública

carácter. Para modificar, gradualmente, las estructuras del Estado y la sociedad, es necesario trabajar sobre las instituciones.

Una reforma institucional implica la transformación de los aspectos constitutivos de las estructuras sociales. Se trata de modificar las normas, los órganos que las administran, los incentivos que intervienen en su administración y, finalmente, las conductas y valores culturales de las personas en su relación con el Estado.

Así como son varias las determinantes estructurales de la debilidad institucional de los Estados, varias deben ser también las reformas institucionales que se implementen en cada caso. Es importante considerar, sin embargo, que cada sociedad y cada Estado es un caso particular, siendo poco recomendable aplicar procedimientos o recetas generales a todos los casos. Si bien existen instrumentos replicables para la implementación de este tipo de reformas, éstos deben utilizarse de acuerdo a las características de cada caso y según sus necesidades y secuencias particulares.

Entre las principales reformas institucionales que se recomienda para enfrentar el fenómeno de la corrupción y corregir los problemas de debilidad institucional de los Estados se encuentran:

### **En las estructuras económicas**

Para disminuir las posibilidades de corrupción emergentes de las estructuras económicas, se recomienda promover políticas destinadas a la apertura económica y la libre competen-

cia. Esto implica, en gran medida, completar los programas recomendados en el marco del *Consenso de Washington*. Esto implica eliminar las barreras para el comercio exterior, eliminar todo tipo de controles de precios en los bienes y servicios, crear órganos independientes de regulación sectorial y financiera, y privatizar las empresas públicas en forma transparente y competitiva.

Estas medidas reducen la participación del Estado en la actividad económica e introducen los principios de competencia en actividades que antes eran centralizadas en los órganos públicos. La discrecionalidad de los funcionarios públicos se ve seriamente limitada y con ello se reducen también las oportunidades de corrupción.

### **En las estructuras políticas**

Para mejorar las condiciones en las que se desarrollan las relaciones políticas entre el Estado y la sociedad o entre los partidos políticos y los ciudadanos, es necesario mejorar permanentemente los mecanismos de representación democrática, los sistemas de elección de gobernantes y los instrumentos de rendición de cuentas de la gestión de los políticos hacia la sociedad.

Si bien el sistema democrático tiene un conjunto de imperfecciones reconocidos por diferentes corrientes de las ciencias políticas, está claro que cualquier otro sistema de corte más autoritario o vertical será siempre más vulnerable a la corrupción. El perfeccionamiento de la representación





democrática es entonces también un proceso imprescindible en la lucha contra la corrupción.

Algunas de las medidas más importantes que se han introducido en diferentes países para mejorar los sistemas de representación política incluyen: i) la creación de cortes electorales independientes y con una alta participación de organizaciones de la sociedad civil en su supervisión; ii) la creación de representaciones uninominales para que los congresistas respondan en forma directa a sus electores; iii) la creación de mecanismos transparentes y legales para el financiamiento de campañas políticas; iv) la regulación del funcionamiento de los partidos políticos exigiendo su democratización; v) la creación de mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar la gestión de las autoridades electas incluyendo medidas de suspensión de funciones cuando se incumplen las ofertas electorales, y vi) la modernización del funcionamiento de los parlamentos y asambleas nacionales, estatales o municipales, mediante la cual la gestión legislativa se haga más transparente y se encuentre bajo permanente escrutinio de las organizaciones sociales y los medios de comunicación.

### ***En las estructuras sociales***

Es muy complejo tocar el tema de las estructuras sociales y su relación con el fenómeno de la corrupción, y mucho más referirse a medidas o políticas que puedan modificar esas estructuras. Lo más conveniente es

referirse a ciertas acciones que pueden contribuir a orientar las percepciones y conductas en la sociedad con el objetivo de desarrollar una cultura de intolerancia con la corrupción y de respeto al bien público, a los derechos de los otros.

Dos tipos de acciones son importantes y recomendables en este sentido. Por un lado, el desarrollo de programas de comunicación y educación ciudadana, en todos los niveles, tratando de acercar el problema de la corrupción a la vida cotidiana del ciudadano. Tratar de identificar la forma como la falta de transparencia afecta de manera directa a cada ciudadano y de esa manera generar un rechazo social a estas conductas.

Por otro lado, es importante trabajar también en el proceso de organización y movilización social. Los ciudadanos y la sociedad civil organizada a través de diferentes grupos e intereses comunes pueden ejercer una presión mayor sobre los grupos económicos y políticos. Los “beneficios” de la corrupción deben sopesarse con ciertos costos. Por una parte, los costos inherentes al riesgo que implican las actividades delictivas como la corrupción, pero este costo será siempre relativo a la probabilidad de ser descubierto y de ser sancionado. Por otra parte, está el costo político que los grupos sociales organizados y los medios de comunicación pueden lograr a través de la denuncia y el permanente escrutinio de las actividades públicas.

### ***En las estructuras legales***

Tal vez una de las agendas más importantes a encarar en la lucha contra la corrupción sea la relativa a las estructuras legales. Mientras los sistemas judiciales y de sanción no sean efectivos y transparentes, las oportunidades e incentivos a la corrupción serán mayores. El sistema judicial debe emitir señales de riesgo suficientemente creíbles para disuadir a quienes se les presentan oportunidades de corrupción.

Para lograr un sistema judicial efectivo y transparente es necesario asegurar una independencia real del Poder Judicial y de todos los órganos involucrados en la prosecución y sanción de los delitos. También es necesario promover transparencia en los procesos de juzgamiento y en el trabajo desarrollado por jueces y fiscales. La implementación de programas comprensivos de reforma judicial es recomendable para alcanzar este objetivo que seguramente requerirá de plazos largos para su concreción.

### ***En las estructuras administrativas***

Finalmente, se encuentran las acciones que se pueden desarrollar en las estructuras administrativas del Estado. Tanto en aquellos procesos que involucran interacción entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos, como en los sistemas de administración, control y rendición de cuentas que deben existir en toda administración pública.

La reforma administrativa integral de las instituciones públicas es el ins-

trumento que se está aplicando en diversos países para enfrentar este problema. Estas reformas están orientadas a la aplicación de medidas preventivas de la corrupción mediante la incorporación de sistemas de gestión y de control que disminuyan el grado de discrecionalidad de los funcionarios públicos y, con ello, se disminuyan también las oportunidades de corrupción.

Estas reformas incluyen medidas destinadas a: i) reformar los sistemas de servicio civil y la introducción de la meritocracia; ii) sistematizar los procesos de administración financiera mediante su automatización y su publicidad; iii) introducir mecanismos de transparencia y garantizar la competencia en los procesos de contratación de bienes y servicios por parte del Estado; iv) incorporar sistemas de seguimiento de gestión enfocados en resultados; v) simplificar los procedimientos y trámites administrativos para facilitar la relación del ciudadano con el Estado; y vi) fortalecer los sistemas de control gubernamental y rendición de cuentas por parte de las entidades del sector público.

## **4. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Los sistemas de información y rendición de cuentas son instrumentos de transparencia de la gestión pública que contribuyen a la aplicación de reformas institucionales, tanto en el ámbito administrativo como en el

conjunto de las estructuras antes descritas.

Bajo esa óptica, los sistemas de información y rendición de cuentas son efectivos instrumentos de combate a la corrupción, pues permiten atacar uno de los elementos claves que contribuye a la existencia de oportunidades de corrupción en diferentes sistemas de la administración pública.

De manera general se entiende que un sistema administrativo es más vulnerable a la corrupción cuando concentra las decisiones sobre asuntos públicos en pocos funcionarios o dependencias, creando así monopolios de decisión. Esta situación se agrava ante la inexistencia de sistemas de rendición de cuentas y falta de transparencia en la información, pues ello genera incentivos para la actuación discrecional de los funcionarios y, por tanto, corrupción.

Lamentablemente no es mucho lo que se puede hacer en materia de reformas para limitar el carácter monopolístico de algunos servicios y reparticiones públicas, a pesar de los esfuerzos que se ha hecho por descentralizar y privatizar la mayor parte de estos servicios. Por lo tanto, el esfuerzo mayor deberá concentrarse en implementar sistemas de rendición de cuentas y sistemas de transparencia o de acceso a la información pública. Estos sistemas permitirán que las actuaciones de los funcionarios que circunstancialmente deben administrar los servicios públicos, tengan en cuenta que serán permanentemente obser-

vados en sus actuaciones y que, por tanto, no podrán abusar de la discrecionalidad que les ofrecen los cargos públicos.

Los sistemas de información y de rendición de cuentas son instrumentos genéricos que pueden aplicarse en diferentes contextos y en diferentes áreas de la administración pública. Estos instrumentos, para ser efectivos, deben operativizar los principios de transparencia y de *accountability* y con ello establecer señales e incentivos claros a los funcionarios públicos así como a los usuarios de los servicios.

Por otra parte, existe una relación directa entre lo que son los sistemas de rendición de cuentas y los sistemas de información que los sustentan. De hecho, sería muy difícil aplicar mecanismos de rendición de cuentas si no se cuenta a la vez con instrumentos que generen información en forma transparente y permitan su difusión oportuna.

## **5. EL CASO BOLIVIANO**

Bolivia es uno de los países en vías de desarrollo que viene implementando un conjunto de reformas estructurales orientadas hacia la apertura económica y libertad política desde hace casi veinte años. Hasta la fecha, se han aplicado en Bolivia las políticas de ajuste estructural, reforma económica y profundización democrática en diversas formas acordes con su realidad y su contexto económico y político.

En 1985, después de una profunda crisis económica con inflación

descontrolada y un largo período de inestabilidad política con permanentes interrupciones de los procesos democráticos, Bolivia llevó adelante un programa de ajuste estructural y reforma del Estado cuya aplicación se ha extendido hasta la actualidad.

Las reformas implementadas incluyeron la liberalización de precios, la apertura de mercados, la privatización de empresas públicas la regulación del sistema financiero, el ajuste fiscal y la renegociación y reducción de la deuda externa. En el ámbito de lo político, se logró consolidar el proceso democrático y se inició un proceso de reformas institucionales destinadas a fortalecer a las instituciones del Estado y promover una mayor descentralización y participación ciudadana en los asuntos públicos.

Paralelamente a este proceso de reformas, se impulsó también una adecuación de los sistemas administrativos y de gestión pública, con el objeto de dotarles mayor eficiencia y transparencia en la administración de los asuntos públicos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para generar una institucionalidad democrática y una administración pública moderna y eficiente, todavía no se ha logrado alcanzar estándares adecuados de gestión pública, y la imagen que el Estado proyecta hacia la ciudadanía es de alta desconfianza y poca transparencia.

Más aún, en 1997, doce años después del inicio de las reformas estruc-

turales, el índice de percepción de corrupción que publica Transparencia Internacional catalogaba a Bolivia como el segundo país del mundo con mayor percepción de corrupción, indicador que desacreditaba cualquier esfuerzo que se pudiera haber realizado para proyectar una imagen modernizadora y una señal de confianza a los mercados para consolidar las reformas económicas y políticas emprendidas en esos años.

En ese marco, continuando con los procesos de modernización y de reforma pero enfocados de manera especial en los programas de lucha contra la corrupción, Bolivia continuó la ejecución de las reformas estructurales así como la aplicación de instrumentos modernos de gestión pública como los descritos en este documento.

Los dos procesos que se destacan de manera especial en el caso boliviano en lo que se refiere a la modernización del Estado y la aplicación de sistemas de información y de rendición de cuentas son: las reformas institucionales y el proceso de descentralización. En el presente documento se desarrollará en forma específica el caso de las reformas institucionales.

### ***Las reformas institucionales***

Se entiende por reformas institucionales, en el caso boliviano, al proceso por el cual se ha promovido la aplicación de diversos sistemas de gestión pública destinados a la creación de una base institucional más estable y transparente que permita que la

## Descentralización y Gestión Pública

administración pública pueda ser administrada en forma más independiente y técnica y responda más por los resultados de su gestión.

Estas reformas institucionales se iniciaron en forma explícita en el año 1990, con la promulgación de la llamada Ley de los Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO). Esta ley introdujo en la lógica de la administración pública los principios de *accountability* descritos en el capítulo anterior, buscando que la responsabilidad por el ejercicio de la función pública sea cada vez más explícita y se enfoque en quienes circunstancialmente asumen la responsabilidad de conducir el gobierno.

La Ley SAFCO específicamente contempla dos medidas generales: primero, el enfoque en la gestión por resultados otorgando a las autoridades de cada entidad pública la libertad para administrar, en el marco de ciertas normas generales y generando determinada información, que permite introducir un principio de gerencia pública; y segundo, la reforma del sistema de control gubernamental, eliminando los sistemas de control externo *ex o ante* sustituyéndolos por el control *ex o post* a cargo de una Contraloría de la República independiente y despolitizada.

La aplicación de la Ley SAFCO implicaba el desarrollo e implantación de los denominados sistemas de administración con sus correspondientes sistemas de información que

permitan que las normas generales para la programación de actividades, presupuestos, administración de personal, adquisición de bienes y servicios, tesorería y contabilidad pública puedan desarrollarse en forma transparente y con ciertos estándares mínimos de calidad.

Estos sistemas de administración fueron regulados a través de normas básicas y reglamentos específicos en cada una de las entidades del sector público, logrando así una verdadera descentralización de las responsabilidades de gestión y promoviendo el *accountability* por parte de las autoridades públicas.

Actualmente, la mayor parte de las entidades del sector público boliviano cuenta con las regulaciones pertinentes para poner en funcionamiento estos sistemas y lograr, de esa manera, desarrollar una gestión pública moderna orientada a los resultados. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por llevar adelante estos procesos reglamentarios, la cultura de la gestión pública no responde de manera automática e inmediata a este tipo de reformas.

La realidad muestra, por el contrario, que las entidades públicas y los funcionarios públicos no han logrado todavía internalizar los principios de la gestión pública orientada a resultados y mantienen, por tanto, una actitud pasiva respecto de los objetivos de la gestión ante la falta de incentivos concretos que permitan modificar su conducta.

Ante la evidencia de una limitada aplicación de los principios de la nueva administración pública, el programa boliviano de reforma institucional consideró y llevó adelante una estrategia de aplicación de los sistemas de rendición de cuentas a partir de la priorización de cuatro acciones: i) el desarrollo e implementación de un moderno sistema integrado de información financiera y de gestión pública (SIGMA); ii) la creación de un sistema de supervisión de la gestión pública orientada a resultados (SISER); iii) la aplicación de un programa de reforma del servicio civil que introduzca incentivos en la administración del personal de la administración pública, y iv) el desarrollo de procesos de reingeniería y reforma de ciertas entidades clave como casos demostrativos de desarrollo institucional.

A continuación se detallan algunos aspectos del contenido de cada una de estas estrategias:

**a) El Sistema Integrado de Información Financiera y Modernización de la Gestión (SIGMA)**

Se trata del desarrollo de un instrumento de administración valioso como indispensable para llevar a cabo las reformas de la administración pública. Este sistema, a la vez de automatizar los procesos administrativos básicos del presupuesto y la contabilidad integrada, permite centralizar la información de todas las operaciones de las entidades públicas, estandari-

zando su funcionamiento y haciéndolas completamente transparentes.

El Ministerio de Hacienda, entidad encargada de la aplicación de este sistema, logra centralizar toda la información y mantiene, por tanto, un control agregado de la gestión pública. La responsabilidad por administrar los recursos y los programas específicos recae, sin embargo, en cada entidad pública que, a tiempo de desarrollar sus actividades, debe generar la información pertinente para su seguimiento y evaluación.

En este sentido, el SIGMA se convierte en un poderoso instrumento de control de la gestión, sin que ello implique disminuir la responsabilidad de cada autoridad en las entidades públicas ni limitar su capacidad gerencial.

Un resultado adicional que este sistema ofrece es el acceso a la información pública. Habiendo centralizado la información y manteniéndola *en línea*, la gestión pública se hace transparente a los ojos de toda la ciudadanía. Los presupuestos de las entidades públicas, sus gastos, sus procesos de contratación, sus balances y la situación de sus programas pueden ser ahora consultados y conocidos por toda la sociedad. El funcionario público tendrá cada vez menor monopolio sobre acceso a la información, lo cual limitará drásticamente su discrecionalidad.

Actualmente, este sistema se ha instalado y se encuentra funcionando en

la administración central del Estado y se tiene previsto que se expanda hacia las entidades descentralizadas y los gobiernos municipales. De esta manera, la administración pública boliviana habrá dado un paso sustancial en su proceso de modernización y en la aplicación de los principios de transparencia y *accountability* en la administración pública.

**b) El Sistema de Supervisión de la Gestión Pública por Resultados (SISER)**

Una segunda parte de la estrategia de aplicación de sistemas de rendición de cuentas en el sector público boliviano implica la creación de un sistema de seguimiento de la gestión. Si bien SIGMA será capaz de generar la información pertinente para este seguimiento, ello no implica que se haya introducido los incentivos necesarios para asegurar que las entidades públicas efectivamente mejoren su capacidad de servicio y la hagan más transparente.

Con este objetivo, se puso en marcha un programa desde la Presidencia de la República a través del cual se estableció un sistema de fijación de metas y seguimiento a los resultados de la gestión pública.

Mediante este sistema, las máximas autoridades de las entidades públicas: ministros, directores de entidades descentralizadas y prefectos en las regiones del país, están obligados a formular y suscribir en forma anual un compromiso de resultados, y pre-

sentarlo al presidente de la República para su correspondiente seguimiento.

Por su parte, el presidente, a través del Ministerio de la Presidencia, creó una división especializada para llevar el registro de los compromisos suscritos por cada autoridad pública y para realizar el seguimiento sobre la base de indicadores previamente acordados para medir su desempeño. El seguimiento se realiza en forma semestral y al final del año se cuenta con una evaluación de la gestión que le permite al presidente tomar las medidas necesarias.

Lo importante de este sistema, además de contar con un seguimiento desde el más alto nivel político de la administración pública, es que también permite transparentar la información relativa a la eficacia de la gestión. Los compromisos de resultados firmados por ministros y autoridades políticas del Estado son publicados a principios del año, de manera que la población conozca cuáles son las metas de la gestión y sobre qué deben rendir cuenta las autoridades de cada una de las entidades públicas.

El sistema prevé, además, que en forma semestral las entidades realicen y sometan una evaluación del avance en el cumplimiento de los resultados comprometidos, de manera que a mediados y al final de cada año, la Presidencia de la República conozca el estado de situación de los compromisos y asuma las medidas pertinentes para asegurar un adecuado cumplimiento de la gestión.

Los informes y evaluaciones realizadas, según también prevé el sistema, deben ser publicados para conocimiento de todo el público. De esta manera, el sistema adquiere una atención especial por parte de las autoridades políticas, debido a que expone los resultados de la gestión de cada una de ellas y se convierte en un poderoso incentivo que promueve mayor *accountability* y, de alguna manera, transfiere poder a la sociedad e incrementa su capacidad fiscalizadora.

Lamentablemente los conceptos de este sistema no han sido todavía aplicados a plenitud en Bolivia. A pesar de haberse emitido dos decretos supremos reglamentando su aplicación y haberse suscrito compromisos de resultados durante los últimos tres años, no es posible afirmar que el sistema esté efectivamente funcionando y haya logrado impacto en el sistema de rendición de cuentas del país.

Probablemente, más allá de razones de orden técnico para el diseño de indicadores de gestión o para la dotación de instrumentos de difusión del sistema y sus resultados, la limitación principal radica en el grado de socialización que una herramienta de esta naturaleza necesita para ser realmente efectiva. Es decir que el verdadero poder que un sistema de seguimiento de la gestión pueda tener sólo se obtendrá a la medida que el público le otorgue su confianza y lo utilice como punto de referencia de los juicios que se hagan sobre los

funcionarios públicos. En ese momento, las consecuencias de la evaluación de la gestión tienen también una naturaleza política, en la medida que afectan la valoración del público sobre determinadas autoridades y determinada gestión de gobierno; así se convierte en un incentivo para una mejor gestión.

Los medios de comunicación cumplen o deberían cumplir un rol fundamental en este objetivo, pues es a través de ellos que la información sobre los compromisos y las evaluaciones de gestión podrán socializarse y lograra el grado de atención requerido. La prensa podrá no solo difundir los resultados sino también verificarlos, analizarlos y utilizarlos como una fuente de valoración de la gestión de un gobierno. El seguimiento crítico que actualmente se realiza a través de los medios podría contar con una base de información oficial y pertinente y enfocada en lo que más le interesa al ciudadano, que los funcionarios públicos los coloquen en el centro de su atención al momento de ofrecer sus servicios y cumplir con las demandas de la sociedad.

### **c) Servicio civil**

Si bien el análisis de la reforma del servicio civil es un tema en sí mismo y requiere de una evaluación mucho más profunda, es pertinente también mencionarla en el marco de lo que son los sistemas de información y de rendición de cuentas.

No se debe olvidar que la administración pública la componen los

funcionarios y empleados públicos que desarrollan sus actividades en un cierto entorno y bajo ciertas regulaciones e incentivos. Por tanto, no podrá aplicarse sistemas de rendición de cuentas a la administración pública si los sistemas que regulan el servicio civil no tienen previstos también mecanismos de rendición de cuentas.

En el caso boliviano, la reforma del servicio civil se ha desarrollado sobre la base de la promulgación de la Ley del Estatuto del Funcionarios Público, que regula la carrera administrativa, y la creación de la Superintendencia del Servicio Civil, que regula el funcionamiento de esta carrera.

Para Bolivia, como para muchos otros países, una auténtica reforma del servicio civil pasa por lograr una efectiva despolitización de la administración pública, la creación de una meritocracia y la implantación de una carrera. Sin embargo, considerando que no solo se trata de incorporar personal capaz y despolitizado, sino además asegurar que este personal tenga los incentivos para asegurar un adecuado servicio a la comunidad, esta ley también contempla los elementos necesarios que permitan la evaluación de los funcionarios basada en el desempeño de sus funciones.

Los programas de gestión de las entidades públicas serán realizados por funcionarios específicos, debiendo éstos contar también con programas de trabajo y metas de gestión individuales. La evaluación del desempeño, según la ley, no deberá ser

subjetiva sino basada en los resultados acordados con los funcionarios en cada gestión. Sólo de esa manera habrá consistencia en los sistemas de gestión y la carrera se convertirá en un instrumento complementario que asegure mayor efectividad a la función pública.

#### **d) Las reformas verticales**

Por reformas verticales se han conocido las acciones que el programa de reforma institucional boliviano ha buscado implementar en algunas entidades públicas estratégicas en busca de una aplicación integral del nuevo modelo de gestión pública.

La lógica de estas intervenciones surge de la necesidad de contar con algunos casos demostrativos de cómo la aplicación de los diversos instrumentos de modernización de la gestión pública puede permitir un mayor rendimiento en los servicios públicos y pueden recuperar la imagen y la confianza en la administración pública.

Las entidades seleccionadas en una fase piloto incluyeron casos diversos y situaciones particulares. Se incluyeron la Aduana Nacional, el Servicio Nacional de Impuestos, el Servicio Nacional de Caminos y tres ministerios de la administración central.

En cada una de estas entidades se desarrolló un proceso de reforma que incluía las siguientes acciones: i) la creación de un marco normativo (ley o decreto supremo) que, de acuerdo a la naturaleza de la entidad, asegure la sostenibilidad institucional de las medidas de reforma que se irían a

aplicar, es decir la creación de directorios independientes o de reglamentos específicos que den cobertura a las acciones a realizarse y aseguren su continuidad; ii) la realización de estudios integrales de diagnóstico y reingeniería de los principales procesos que están bajo su responsabilidad, buscando aplicar reformas que faciliten la relación de la entidad con el público y facilitando la provisión de los servicios correspondientes; iii) la contratación de personal nuevo bajo procesos competitivos en el marco de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, bajo un esquema salarial revisado que a la vez de ser financieramente sostenible contempla incentivos que lo hacen competitivo en el mercado de trabajo; iv) la aplicación integral de todos los sistemas administrativos y la priorización en la instalación del SIGMA para asegurar una administración eficiente y transparente.

Diversos han sido los resultados alcanzados en cada caso, siendo la Aduana Nacional y el Servicio de Impuestos probablemente los casos más exitosos de este proceso. Ninguno de los casos, sin embargo, se ha aplicado exactamente como fue analizado y diseñado, habiéndose introducido cambios y ajustes durante la implantación. En el caso de los ministerios, los avances han sido menores y se han visto vulnerables ante los cambios políticos, pues no cuentan con una cobertura institucional lo suficientemente fuerte todavía, y más bien dependen de la voluntad de las

autoridades políticas para que puedan seguir avanzando en su aplicación.

## **5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS**

Los procesos de reforma institucional y la consecuente aplicación de sistemas de rendición de cuentas son, evidentemente, procesos de largo plazo que involucran cambios en la manera de comportarse y en la cultura de la administración pública. Es muy difícil pensar que la aplicación de ciertas normas o reglamentos y el desarrollo de sistemas informáticos y el entrenamiento del personal vayan a modificar por sí solos estas conductas y lograr resultados en el corto plazo.

Todos estos elementos, que son insumos de un programa de reforma institucional, son instrumentos necesarios para llevar adelante un proceso de cambio, pero, sin duda, son también claramente insuficientes.

Un verdadero proceso de reforma debe enfocarse, primero, en entender el contexto social y político del cual deriva y cuáles son las posibles causas de las anomalías e imperfecciones de estos contextos que se reflejan en un inadecuado funcionamiento del aparato público. La falta de comprensión de este contexto puede provocar la creación de expectativas desmedidas sobre los resultados de una reforma y puede, por tanto, provocar su fracaso.

En el caso boliviano, uno de los países que más ha avanzado en la aplicación de reformas institucionales,

## *Descentralización y Gestión Pública*

económicas y políticas, se ha podido ver un fenómeno de desgaste de las iniciativas de reforma que derivan fundamentalmente de la falta de eficacia y de transparencia del aparato estatal para responder a las demandas sociales.

Contrariamente, se ha producido un fenómeno de incremento de las percepciones de corrupción, a pesar de los esfuerzos realizados por limitar la discrecionalidad de la administración pública, hacienda cada vez más evidentes las estructurales debilidades institucionales del Estado.

También se ha podido ver una tensión cada vez más explícita en los actores políticos, en la cual se enfrentan los sectores tradicionales más conservadores con los sectores reformistas. La resistencia al cambio y el deseo de mantener los mecanismos de acceso al poder y de ejercicio del gobierno sin sistemas de rendición de cuentas se enfrenta a un sector modernista y a la sociedad en su conjunto que reclaman mayor transparencia en la administración pública, mayor democratización y mayor efectividad en la gestión.

La corrupción no es necesariamente el problema principal a resolver, si entendemos que ésta deriva de la debilidad institucional del Estado y del sistema político. En la medida que se den pasos estructurales y sostenibles por fortalecer las instituciones y por introducir incentivos adecuados para la rendición de cuentas, se habrán dado pasos efectivos en la lucha contra la corrupción.

No debe, sin embargo, esperarse que el efecto de estos cambios tenga una inmediata aceptación y respaldo de la sociedad y de los grupos afectados. Por el contrario, las medidas efectivas contra la corrupción son las que mayor reacción provocan. Los grupos afectados buscarán formas de desacreditar los esfuerzos que se realicen en esta materia, muchas veces vinculándolos a los propios hechos de corrupción. Además, cuanto más efectiva es la acción de reforma y más explícitos se hacen los hechos de corrupción que antes pasaban desapercibidos, se genera una percepción negativa de parte de la población. En general, se reconocen los esfuerzos pero a la vez se toma conciencia de la existencia de corrupción y, con ello, las percepciones de corrupción también se incrementan.

Es importante que quienes lideran estas acciones y esfuerzos en el Estado sean conscientes de estas paradojas y contradicciones en el desarrollo de las políticas públicas. En todo caso, es importante que las políticas que se inician tengan continuidad y no se las modifique constantemente en el tiempo; de lo contrario, se corre el riesgo de ser menos efectivos y de actuar en función de los intereses de los grupos que intentan desacreditar los esfuerzos de reforma institucional.

Bolivia es uno de los casos más interesantes a nivel internacional acerca de la aplicación integral de políticas y de la continuidad en las reformas estructurales. A pesar de haber

transcurrido cerca de veinte años en este proceso, todavía los resultados no son totalmente visibles. Sin embargo, si se compararan los actuales resultados con los que se habría obtenido de no haber realizado todos estos esfuerzos, la ganancia es evidente y esperanzadora.

Será necesario estudiar mucho más a fondo las causas y efectos de los pro-

cesos de reforma institucional, y a la luz de esas reflexiones perfeccionar las políticas hasta hoy asumidas. Es importante recalcar sobre la temporalidad de los cambios institucionales y culturales que se busca y sobre la necesidad de mantener continuidad en lo que se ha avanzado.

Washington, noviembre de 2002

---

BIBLIOGRAFÍA

- Vicepresidencia de la República de Bolivia: *Plan Nacional de Integridad*, La Paz-Bolivia, 1997.
- República de Bolivia, Sistema Nacional de Administración de Personal: *El desarrollo del Funcionario Público*, La Paz-Bolivia, 1999.
- Economic Development Institute: *New perspectives on combating corruption*, s.l., 1997.
- Banco Mundial: *Más allá del consenso de Washington, la hora de la Reforma institucional*, estudios del Banco Mundial sobre América Latina, s.l., 1997.
- S.a.: *Ética y Administración Pública*, Foro Latinoamericano, 1997.
- Fundación Libertad y Desarrollo: *Corrupción y gobierno*, 1999.
- UNDP: *Fighting corruption to improve governance*, s.l., 1999.
- Robert Klitgaard: *Combatiendo la Corrupción*, s.l., 1998.

# AGENDA INSTITUCIONAL Y GESTION POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

René Rivera\*

*El efecto no debe buscarse sino cosecharse*  
François Jullien

## 1. INTRODUCCIÓN

Es un hecho cada vez más palpable, en las distintas esferas sociales y de actuación de la comunidad como de los poderes públicos, la necesidad de que las políticas públicas generen los beneficios esperados desde el corto plazo. Esta demanda está atada también a la urgencia de contar con un buen gobierno, entendido como aquel cuya gestión es abierta, transparente y comprometida con los factores críticos que condicionan la vida de los pueblos.

En ese marco, el desarrollo sostenible como concepto y como práctica impone a los gobiernos, a las comunidades y a los distintos *stakeholders* reglas de juego para establecer una forma moderna, eficiente y con

sentido definido en la práctica de la gestión pública. Se había advertido con meridiana claridad las debilidades del enfoque institucional como expresión simple de organización pública (Offe, 1988) orientado a la construcción de políticas recogiendo básicamente las características y demandas de grupos corporativos de poder e influencia sostenida, que están orientadas a mantener e incluso generar nuevas condiciones satisfactorias para éstos en desmedro de la mayoría. Por ello, gran parte del énfasis de las reformas administrativas (truncadas por la propia dinámica social) y posteriores reformas institucionales (muchas veces truncadas por los poderes políticos) se han concentrado en algunos puntos críticos:

---

\* Administrador de empresas, especialista en gestión pública. Docente CIDES/UMSA.

a. La creación de capacidades institucionales de los actores públicos. En esta línea se han inscrito reformas tales como las del servicio civil de carrera o los ajustes estructurales a los organismos públicos.

b. El fortalecimiento de capacidades de acción local para ejercer control sobre factores priorizados. En estas reformas se han inscrito las tendencias hacia la descentralización y devolución de las decisiones a los ejecutores de base.

c. La generación de servicios públicos de calidad, la ética y la transparencia. Las teorías del mandato y el *accountability* se apuntan en esta línea, así como todos los esfuerzos de mejoramiento de la gestión de servicios públicos o administración pública gerencial.

d. Liberación de hegemonías estatales al mercado. Sin embargo, creando los mecanismos apropiados para concentrar la función de control en las distintas estructuras burocráticas del gobierno y regulando la provisión adecuada, en términos de cantidad, calidad y costo.

e. Protección de los sistemas de inversión pública en el sector social, procurando gestionar adecuadamente el imperativo de la equidad con eficiencia. Son ampliamente destacables los esfuerzos que se vienen llevando a cabo en la temática educativa y reformas del sector salud a la población (salvando las “fallas del mercado”) y en materia de equidad de género y asuntos étnicos.

Con estas y otras reformas en curso, los Estados –tal el caso boliviano– apuntan a consolidar un nuevo paradigma que aun sin contrastar con el burocrático está enfocado a hacerlo más eficaz. Siguen siendo importantes los inductores internos que permiten lograr situaciones más satisfactorias. En ese campo, está consolidándose en la gestión pública la aplicación de las dimensiones *hard* de la administración moderna. Pero realmente el desafío es mostrar resultados y con ello conseguir efectos en la población y con un compromiso absoluto de ésta. Una constatación que también está resultando obvia, es que las organizaciones representativas de la sociedad civil –y con mayor énfasis en niveles descentralizados– son poseedoras de un conjunto de recursos que, al igual que el Estado, generan valor público. Siendo así, es lógico pensar que una asociación Estado-sociedad representa un cambio de timón estratégico que construye viabilidad a las reformas institucionales, a la gestión por resultados y a la transparencia. Esto es posible aún persistiendo un modelo político que acude a la prebenda y al clientelismo como herramientas formales de gestión.

Pero toda asociación u organización de conocimientos y otros recursos implica compromisos, implica el establecimiento de mecanismos orientados a la ejecución para el desarrollo y el control social de esa ejecución. La problemática surge inmediatamente al tratar de establecer compromisos

con organizaciones públicas cuyo déficit de capacidades de gestión e incluso subvaloración del espíritu del servicio público es más que evidente, aún más evidente en los niveles del Estado más cercanos al ciudadano y por ende responsables de generar mayores expectativas o conflictos en las comunidades de destino que afectan a toda una nación.

Procuró establecer en este punto que el «cambio de timón» en la gestión estatal para el «compromiso de ejecución», es factible a través de reformas institucionales bajo el paradigma del desarrollo sostenible, es decir, con la premisa de que existen capacidades locales, formas de solución de conflictos, de control de los recursos, etc. que no pueden ni deben ser ignoradas en la formación de las políticas públicas, y cómo éstas surgen a partir de las agendas sistémicas (tal el caso de las Agendas Locales 21) o de las agendas institucionales, entendiendo el concepto de que lo institucional trasciende el paradigma organizacional que ha dominado el razonamiento de la ciencia administrativa en el siglo pasado, aunque se mantiene como un tronco común de entendimiento entre los distintos grupos.

La discusión aquí se concentrará en la agenda institucional y su relación con la agenda sistémica en la gestión pública descentralizada boliviana.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA INSTITUCIONAL**

La gestión por resultados en la administración descentralizada se justifi-

ca desde la perspectiva en la que contribuya de manera crítica y uniforme a la implantación de las políticas públicas. Es importante, entonces, dejar por sentado el enfoque de «lo público» en la discusión. Siguiendo a Aguilar, este concepto abarca más allá de la agenda institucional (refiriéndose más bien a la agenda sistémica o del desarrollo) y hace alusión a la participación directa y comprometida de los diversos sectores, además del gobierno, que proyectan temas y/o problemas de interés general y cuya resolución abarca los recursos de más de un actor (Aguilar, 1996). Así, las políticas públicas a partir o mediante agendas del desarrollo generan agendas institucionales en el sentido de que éstas referencian claramente el margen de compromiso que pueden asumir las entidades públicas descentralizadas (refiriéndonos principalmente a las prefecturas del departamento y a los gobiernos municipales) para el logro de las propuestas de desarrollo.

El concepto de agenda pública es trabajado ampliamente desde la óptica de los formuladores de políticas públicas, en el entendido de constituirse en un conjunto de problemas cuya solución o indefinición tienen un impacto directo en la población en general<sup>1</sup> y por tanto, en sí mismas y al ser priorizadas constituyen líneas de políticas públicas o las mismas políticas públicas.

Cada organismo público tiene una agenda que proyecta las intenciones

Gráfica No. 1  
RELACIÓN ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE EJECUCIÓN DE  
UNA POLÍTICA PÚBLICA RESPECTO AL IMPACTO ESPERADO



con sentido hacia objetivos comunes. Sin embargo, por la primera consideración (lo público) la agenda pública considera al menos dos grandes tipos:

a. La agenda sistémica o del desarrollo. Está constituida por los asuntos que una comunidad (política o social) ha definido como prioridades sobre las cuales intervenir;<sup>2</sup> por ende, generan impacto sobre las condiciones de vida de la población. Es de gran importancia establecer que la agenda sistémica (cuyo complejo proceso de incorporación de asuntos no se discute a profundidad en este texto) afecta básicamente al territorio (al departamento o al municipio) y por ende es requerida para su operación un conjunto de *stakeholders* que in-

fluyen con los diversos recursos de poder que poseen. El carácter determinativo de la agenda sistémica constituye un elemento de análisis importante para encontrar su vinculación a la agenda institucional.

b. La agenda institucional. Concreta, limitada a las cuestiones que afectan la cara institucional del gobierno y básicamente contributiva hacia la agenda del desarrollo. Por ende, genera efectos en la población. Está compuesta por los temas que, por el mandato de la agenda sistémica, expresada en políticas (incluidas las normas), serán llevados a cabo por las entidades en distintas secuencias de tiempo.

Las agendas sistémicas se ejecutan a través de las agendas institucionales,

1 Es importante también distinguir que el concepto de agenda se ha entendido también en términos operativos e igualmente válidos. Así por ejemplo, la Agenda Local 21 ha sido concebida como un "plan de acción global para el desarrollo sostenible" por Naciones Unidas refiriéndose a las operaciones y logros que deben ser construidos desde los niveles descentralizados.

2 Para una discusión ampliada de las agendas sistémicas, ver el *Estudio Introductorio* de Luis Aguilar Villanueva, México, 1996.

## Descentralización y Gestión Pública

considerando que el aparato público construye las mismas con una lógica de articulación vertical y horizontal. La situación de retroalimentación mutua constituye una característica sobresaliente, en el entendido de que el mandato generado por una puede ser priorizado de distintas maneras por otra.

A su vez, las agendas institucionales se ejecutan por medio de las agendas operativas, logrando un encadenamiento que forzosamente debe transformar la gestión tradicional de las entidades públicas en gestión estratégica orientada a resultados. La agenda operativa constituida por el programa de operaciones anual (POA), por el programa financiero derivado de ésta (presupuesto) y por los programas operativos anuales individuales (POAI) representa la base de los compromisos de gestión que adquiere una institución para concretar las propuestas de desarrollo.

La gráfica 1 establece la relación y, de alguna manera, el peso de las distintas agendas.

En el caso específico del modelo boliviano de gestión pública, la agenda sistémica tiene una vinculación estrecha con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), al definirse mediante éste las propuestas de desarrollo. Claro está que la agenda sistémica, como conjunto de políticas públicas trasciende la lógica del SISPLAN en el entendido de que el sistema, como está concebido en su versión vigente, tiende a

simplificar la problemática pública a las acciones y recursos que una institución puede ejecutar, convirtiendo al plan de desarrollo en el plan institucional con bajas capacidades reales de ser ejecutado.

Tomando el caso del plan de desarrollo departamental de una región cualquiera, una prefectura no podrá resolver los problemas territoriales aplicando únicamente sus recursos. Aun bajo el supuesto de máxima eficiencia en la aplicación de inversiones y captación de recursos, el problema priorizado en la agenda sistémica se vería tan sólo parcialmente resuelto y sus efectos inmediatos tenderían a su agudización.

Un cambio de enfoque hacia la confluencia asociativa de varios tipos de recursos (económicos y no económicos) de los distintos *stakeholders* en el departamento generaría una agenda del desarrollo que, expresada en las agendas institucionales y operativas y activando los mecanismos de control social y la retroalimentación, posibilitaría la ejecución y la supresión de las causas que originaron inicialmente el problema público.

A su vez, la prefectura configuraría su agenda institucional sobre la base de los compromisos derivados de la agenda sistémica y considerando sólo aquello en lo que tiene las posibilidades normativas (vale decir un mandato) y técnicas posibles, proponiendo la estrategia que la institución deberá llevar a cabo y realizando los ajustes correspondientes

en su lógica de trabajo para asegurar el éxito. Estos compromisos estratégicos se volcarían en su agenda operativa y se expresarían en recursos económicos, humanos y de otra índole que guiarían la gestión.

Así, la agenda institucional plantea a las entidades públicas el desafío de la implementación. Ninguna política pública es efectiva si los impactos positivos esperados no se logran sentir desde el menor período de tiempo posible. Este desafío, a su vez, sólo puede ser logrado transcurriendo de una gestión tradicional, procedimental y probablemente caótica, hacia una gestión estratégica por resultados. Es decir, un tipo de gestión concentrada en los objetivos y con una cultura organizacional y de evaluación desarrollada.

### 3. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL

La premisa de partida es que las entidades públicas en general y con mayor énfasis en el ámbito descentralizado deben generar valor público. La discusión sobre el valor público tiende a acentuarse al no comprender su esencia. Simplificando, se trata de hacer llegar los beneficios de su trabajo a la comunidad. No se vende actividades, procedimientos o economías de medios; a la comunidad le interesa resultados que le aseguren una mejor for-

ma de acceder a los servicios públicos, una forma no sólo más eficiente en términos de inversión de recursos, sino, y fundamentalmente, en cuanto a calidad. Las entidades descentralizadas están en obligación de proveer estos servicios a través de sus procesos internos e identificando los factores críticos que generan valor para la comunidad y que generan valor para hacer efectivos los compromisos asumidos en la construcción de la agenda del desarrollo.

Toca entonces abarcar la formación de la agenda institucional para la creación del valor público por parte de las entidades descentralizadas.

#### ***El plan estratégico institucional***

La agenda institucional se expresa en el plan estratégico institucional (PEI) de cada organización pública.<sup>3</sup> El PEI encuentra sustento normativo en la Ley 1178, en el sistema nacional de planificación, en las normas básicas del sistema de programación de operaciones y en el sistema de administración de personal.

El PEI una vez articulado a la agenda sistémica se articula a la agenda operativa a través del cuadro de mando integral.<sup>4</sup>

#### ***La noción de momento***

La formulación del plan estratégico Institucional recurre a un concepto

3 Para más detalles consultar el trabajo del PROAS GTZ respecto a la formulación del Plan Estratégico Institucional Prefectural. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1999.

4 Para más detalles consultar la obra de Kaplan y Norton *El cuadro de mando integral*, Barcelona, Editorial Gestión, 2000.

muy importante desarrollado por Carlos Mattus:<sup>5</sup> momentos. Con esto se hace referencia a una lógica distinta a la algorítmica generada por las etapas que se utilizan en la planificación tradicional. A diferencia de aquellas, los momentos en la planificación estratégica institucional permiten avanzar en función de las necesidades estratégicas que se presentan en el proceso y retroceder cuando sea necesario. También es importante re-

calcar que la agenda institucional a través del PEI constituye siempre una «agenda abierta», es decir un instrumento de trabajo que orienta y da sentido a las acciones, reacciones y pronósticos que realizan las entidades descentralizadas para cumplir sus propósitos. En ese sentido, los macromomentos por los que atraviesa la planificación estratégica institucional pueden resumirse a continuación:

**Gráfica No. 2**  
**LOS MACROMOMENTOS HACIA LA AGENDA INSTITUCIONAL**



5 Para mayores referencias consultar la *Planificación estratégica situacional* de Carlos Mattus. Fundación ALTADIR y Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB), segunda edición, abril de 1996.

- El marco estratégico. Los momentos en los que las entidades descentralizadas hacen suyo el mandato que les corresponde como institución, visualizan la situación deseada a la cual se dirigen, confrontan su situación actual y se preparan para decidir sobre su futuro.

- La elección estratégica, en la que se consolida la estrategia institucional para cumplir los compromisos de la agenda sistémica y construir nuevos escenarios para la entidad.

- La implantación estratégica a través de la construcción del cuadro de mando integral y la vinculación a la agenda operativa.

- La evaluación de la agenda institucional y su respectiva retroalimentación.

La gráfica 2 resume apropiadamente los momentos de la construcción de la agenda institucional.

### **El marco estratégico**

Chester Barnard decía con acertada simpleza: «el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros». Es efectivamente el espíritu del marco estratégico.

En el inicio, la agenda institucional se nutre efectivamente de lo que le compete, identificando los produc-

tos genéricos (bienes, normas y servicios) sobre los que la entidad tiene una responsabilidad específica y por tanto debe generar funciones de producción. La agenda sistémica también provee en este momento de las orientaciones básicas –al igual que el mandato legal– para definir el propósito, la razón de ser y el fundamento de la existencia de la organización descentralizada, configurando así su misión institucional.

La visión institucional representa el eje de la agenda. La visión, independientemente de la conceptualización académica, representa el proyecto político<sup>6</sup> de los distintos *stakeholders* que participan o que influyen sobre la entidad. De allí que se espera que ésta sea compartida y asentada fuertemente sobre valores comunes. Aunque, tal como admite Sengue,<sup>7</sup> la visión en su calidad de objetivo integrado pasa por un camino de aprendizaje de la organización en la que se desarrollan múltiples liderazgos situacionales. Por ende, se reconoce que las visiones «impuestas por los dirigentes» también son visiones aceptadas y posiblemente con grandes probabilidades de ir a la práctica.

Por ejemplo, en el pasado reciente, la visión de los líderes políticos que completaron su mandato fue aceptada incluso por los sectores más radicales de la oposición. Los líderes políticos en actual ejercicio del poder comprenden

6 Por político entendemos, en la agenda institucional, las funciones y objetivos de gobierno de la organización.

7 Al respecto consultar la obra de Peter Sengue: *La quinta disciplina*, Editorial Granica, 1994.

que es muy importante hacer uso de este instrumento y volcarlo en una agenda de gobierno sistémica que formule muy claramente la visión del país al terminar su mandato.

La visión en la agenda institucional abre un abanico de situaciones objetivo que deben ser alcanzadas en un período y que requieren distintas aplicaciones de distintos recursos. Dada su condición inicial futurable, debe ser contrastada con una línea de base que permite tomar decisiones de inmediato, analizando cuidadosamente las distancias que existen en el plano real entre la situación esperada y la situación actual de la entidad en distintos planos.

El diagnóstico representa así una instantánea de la entidad descentralizada en un momento del tiempo. La agenda institucional no exige necesariamente un diagnóstico exhaustivo, debido al carácter temporal de las fuerzas que, al momento de su análisis, aparecen en el plano. Obviamente y como cualquier instantánea, el diagnóstico puede cambiar de acuerdo al tipo de paisaje que presenta la organización y la correlación de fuerzas que aparecen. Pero al momento de decidir, el equilibrio de impulsos y restricciones obligan a la entidad a tomar una posición al respecto.

Es común que en este momento se hagan más transparentes las relaciones de poder y los conflictos en el orden interno, se perciba con mayor claridad las dificultades de acceder a las oportunidades que brinda el en-

torno operativo y se realcen las ventajas institucionales. Con toda la información del diagnóstico y la visión ajustada, la institución está en capacidad de tomar decisiones respecto a las áreas donde debe tener éxito, ya sea eliminando las fuerzas restrictivas, potenciando las fuerzas motrices y creando la sinergia necesaria para cumplir con eficacia el mandato recibido y aclarado antes en la definición de productos.

### ***Elección estratégica***

Los momentos de la elección estratégica están orientados a poner la visión en práctica desde distintas perspectivas. Es el momento de construcción de efectos y estrategias.

Es importante en este momento establecer que la lógica de la planificación y de los sistemas vinculados a ella en la gestión pública boliviana refleja al menos tres tipos distintos de resultados que influyen sobre la administración por objetivos:

a. La planificación del desarrollo, o como está fijada aquí, la «agenda sistémica». Genera impactos, vale decir cambios profundos en la situación, calidad de vida y generación de recursos de las comunidades de destino.

Así, por ejemplo, un plan de desarrollo municipal, enfocado bajo la lógica de la agenda sistémica, una vez concretado en un período específico de tiempo, deberá generar impacto sobre los habitantes del municipio: mayor calidad de vida, menores índices de pobreza, mayores índices de

educación, menores índices de morbi-mortalidad, etc.

Éstos son los compromisos que se asumen en el marco de una visión compartida del desarrollo y con asociación de recursos de distinta índole de los *stakeholders* locales.

b. La planificación estratégica institucional, aquí definida como «agenda institucional», genera

efectos en la población. Por efectos nos referimos a una construcción conceptual que implica también cambios pero en menor escala a los impactos. Estos cambios pueden entenderse como modificaciones en el comportamiento de la comunidad de destino, en las actitudes y en las capacidades. Los efectos también pueden ser comprendidos desde la perspectiva del grado de uso de los productos definidos en el marco estratégico.<sup>8</sup>

Así por ejemplo, la agenda institucional de un gobierno municipal, en el marco de su visión, podría establecer efectos respecto a la utilización e implantación del plan estratégico institucional (trascender la fase de formulación), la ampliación de la cobertura de los servicios de salud y educación sujetándose estrictamente a sus competencias y varios mecanismos de logística externa (llevar el ser-

Gráfica No. 3  
RELACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS AGENDAS  
PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS



vicio al usuario) para que la población efectivamente acceda a dicho beneficio. Generan así valor para la población, al hacer efectiva la propuesta de cambio, al llevar al usuario al servicio, al mejorar la calidad y calidez de éste y al articular con la agenda sistémica definida con anterioridad.

c. La programación de operaciones, el presupuesto y la programación operativa anual individual, aquí definidas como la «agenda operativa», que básicamente generan productos (bienes, normas o servicios) y la sistémica concurrencia entre las distintas agendas.

Así, en el caso de la programación operativa anual (POA) del gobierno municipal que utilizamos como ejemplo, podríamos definir que para contribuir a los efectos deseados en su agenda institucional y contribuir al impacto esperado en la agenda

<sup>8</sup> Para ampliar la noción de efectos, ver el documento de Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ): *Gestión de programas sociales en América Latina*, Santiago de Chile, 1998.

sistémica de desarrollo, en la gestión puede comprometer públicamente la ejecución de varias campañas de educación, información y asistencia a la población para que se facilite su acceso a los servicios de salud; hacer campañas móviles de educación (por ejemplo auspiciando la distribución de textos de la reforma educativa) en los distintos distritos del municipio y formalizando mediante una ordenanza municipal la aprobación e inicio de la ejecución de la agenda institucional, con sus respectivos programas y presupuesto.

Teniendo presente que cada agenda compromete distintos tipos de resultados, por ende moviliza distintos tipos de recursos y actores, es muy importante tener en cuenta que, para llegar a los efectos esperados en la agenda institucional y concretar la visión, se requiere de estrategias.

La construcción de estrategias involucra desde la formación misma de los objetivos estratégicos institucionales<sup>9</sup> hasta su expresión concreta en indicadores del tablero del cuadro de mando integral. Las estrategias parten de dos supuestos críticos:

a) Los objetivos estratégicos no están fácilmente al alcance debido a las distintas fuerzas que actúan sobre el entorno operativo y general de la entidad (por ejemplo otras instituciones que ejecutan acciones sobre una misma comunidad de destino).

b) Los objetivos estratégicos institucionales –como cualquier objetivo– están sujetos a restricciones. Es decir,

deben limitarse a concretar verdaderamente lo estratégico (urgente e importante) para la institución, al mismo tiempo de proyectar con éxito las aspiraciones de los actores que participarán en su ejecución.

Las estrategias procuran los medios operativos, los recursos de distintos índoles, etc. para poner el objetivo al alcance de la entidad.

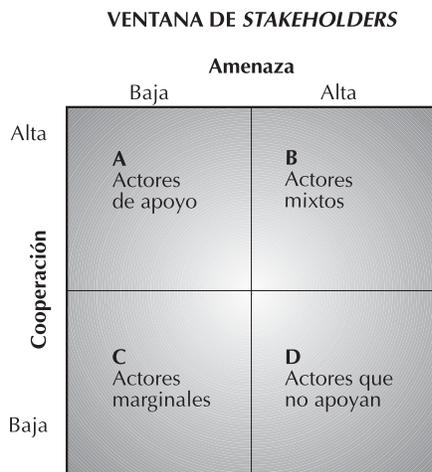
Un componente fundamental de las estrategias son los recursos a movilizar. Y no existe recurso más estratégico que la compleja red de relaciones que influyen y presionan sobre las entidades públicas y, en la mayor parte de los casos, transforma sus intenciones iniciales modificando los resultados a alcanzar. La importancia de conocer estas relaciones y actuar con sentido ante ellas es de vital importancia para la agenda institucional.

En sus deliberaciones sobre el poder en las organizaciones, Mintzbergh (1979) señalaba que las redes de relaciones informales suelen pesar mucho más que las formales. Es decir, detrás de cada organización está oculta la verdadera estructura; y fuera de la organización, es decir en su entorno general y operativo, actúa una superestructura de relaciones cuya influencia debe ser, al menos, conocida por la entidad para actuar proactivamente. Así se configuran los stakeholders de quienes hemos hablado con alguna insistencia aquí.

Los *stakeholders* pueden ser clasificados desde distintas perspectivas. Mintzbergh se encargó de identificar

9 Los efectos que se lograrán vía la agenda institucional

algunos mecanismos. Una forma usual de conocer a los distintos actores que presionan es la «ventana de *stakeholders*» tal como la que se ve a continuación:



En esta se analizan a los *stakeholders* de acuerdo a sus capacidades de generar apoyo o dificultades hacia las estrategias de la entidad. Es fundamental comprender que todo análisis de *stakeholders* es situacional, es decir que los actores están posicionados en un área en un momento en el tiempo, aspecto que puede variar por coyunturas específicas (por ejemplo, los conflictos). Desde esta perspectiva, la estrategia institucional debe concentrarse en las formas específicas de reposicionar a los actores amenazantes para que se conviertan en actores de apoyo y/o mantener a los actores críticos que apoyan las estrategias en esa misma posición.

Con la estrategia diseñada, la entidad inicia su proceso de articulación hacia

la agenda operativa. Hasta este momento la visión, los objetivos estratégicos y las mismas estrategias tienen un carácter comunicacional complejo. Es difícil traducir la estrategia general de la entidad hacia las unidades individuales y se comprende que el trabajo diario impacta notablemente en el desarrollo de la visión. Para ello se identifican indicadores, algunos denominados inductores y otros de resultado<sup>10</sup> que, en otras palabras, significa que para alcanzar ciertos efectos en el futuro deben hacerse ciertas cosas en lo inmediato.

La definición de indicadores de la agenda institucional—en cada área de éxito—es un momento difícil al principio. Más si se considera que no se trata de indicadores de control, como normalmente ocurre con los sistemas de planificación tradicional, ni indicadores netamente financieros (por ejemplo presupuestarios o contables) que sólo reflejan situación pasada (en algunos casos, los llamados «costos hundidos») sobre los que existe bajo margen de maniobra por parte de las entidades públicas. Más bien se procura un «equilibrio» entre indicadores financieros y no financieros que aporten de manera crítica a la estrategia en cada área de la visión.

Sobre esta base se asignan responsabilidades y niveles de metas por indicador. Metas e indicadores que posteriormente formarán parte de un proceso de negociación tanto interna como externa para asegurar un sistema de gestión por resultados y una ejecución

10 Para mayores referencias consultar *El cuadro de mando integral*, Kaplan y Norton.

## Descentralización y Gestión Pública

de las operaciones con la mirada siempre puesta en la estrategia.

### **Implantación estratégica**

La implantación es un momento un tanto controversial para quienes asumen que la planificación y, por ende, las distintas agendas concluyen con la formulación de planes. De hecho, la posición en este caso es totalmente inversa. La planificación como instrumento de la agenda institucional es una función integral, técnica y política que debe permitir la organización de actores y la asociatividad de recursos de distinta índole para producir cambios (impactos, efectos y resultados) sobre la comunidad de destino.

Desde esta posición, la planificación –consiguientemente las agendas– no se agota con el plan. O dicho de otro modo, el plan no es el resultado de la planificación, sino el medio para alcanzar los fines establecidos de manera participativa y comprometida.

En el momento de la implantación estratégica, la agenda institucional se acerca críticamente hacia la agenda operativa. Se configura el tablero del cuadro de mando integral, en el cual el mapa estratégico de objetivos configuran una cadena de causas y efectos que esta vez deben traducirse en productos concretos a ser alcanzados en cada gestión.

Los elementos clave de la implantación estratégica se basan en lo siguiente:

<b>Los indicadores priorizados asignan los criterios fundamentales para la gestión.</b>	Un acuerdo básico y compartido sobre los resultados que se deben lograr, los recursos a invertir y las acciones a realizar para que la agenda institucional contribuya con claridad a la agenda sistémica.
<b>La línea de base de cada indicador priorizado.</b>	La información útil, oportuna y relevante para establecer la posición en la que se encuentra la institución respecto a sus metas definidas en la elección estratégica.
<b>Los objetivos institucionales son compromisos de gestión.</b>	Los objetivos de gestión son compromisos básicos que articulan la agenda institucional con la agenda sistémica. Son concretos y viables.
<b>Los contratos de rendimiento democratizan los resultados.</b>	No son imposiciones. Representan acuerdos estratégicos concertados de las prioridades de acción.
<b>Los compromisos se reflejan en el programa de operaciones, en el presupuesto y en las acciones individuales.</b>	El sentido de la agenda operativa es crear los productos específicos necesarios para contribuir a los efectos detallados en la agenda institucional. Para ello, las entidades descentralizadas acudirán a precisar aún más su mandato institucional, asignarán conforme a su sistema de organización administrativa las responsabilidades correspondientes y reflejarán en el presupuesto tales compromisos. Sin embargo, todo lo anterior es necesario pero aún insuficiente. La agenda operativa se ejecuta vía el sistema de administración de personal y las acciones que allí se toman.

- a) Priorización de los indicadores (inductores o de resultado) para la gestión.
- b) Status de cada indicador y su asociación a productos específicos.<sup>11</sup>
- c) La formulación de los objetivos institucionales de gestión.
- d) Contratos de rendimiento.
- e) La formulación del programa de operaciones anual, el presupuesto y las programaciones operativas anuales Individuales. Es decir, la formulación de la agenda operativa.

Estos elementos se discuten a continuación:

La implantación estratégica de la agenda institucional constituye quizás su momento estelar. A pesar de que el esfuerzo efectuado hasta ahora es inmenso y requiere un conjunto de acuerdos y compromisos previos, aún nos falta implantar un cambio estratégico en el corazón mismo de la gestión institucional tal como se verá en el último momento.

### ***La evaluación de la agenda institucional***

Formalmente, la gestión pública boliviana tiene definida una serie de mecanismos orientados al control (de hecho, al menos la tónica inicial con la que se entiende la Ley 1178 está orientada más al control que a la gestión misma). Pese a esto, probablemente los puntos de control son aún débiles y más orientados a verificar las «fallas de procedimiento» que la sostenida dificultad de ejecutar con éxito la estrategia (si es que ésta existe)

En este punto, la agenda institucional completa su ciclo de momentos con una idea que tiene de principio: implantar una «cultura» de evaluación. Es decir, utilizar a conciencia el control interno previo pero con más sentido. Es decir, toda la concatenación empleada hasta ahora nos obliga a razonar en términos de que lo que hacemos en la entidad día a día contribuye o aleja a la entidad descentralizada de su proyecto político y su mandato social. Toda acción individual constituye una causa para que los efectos se logren en la magnitud esperada o no. La conjunción de acciones individuales organizadas en el seno de un sistema administrativo configura la diferencia entre las entidades públicas de un mismo nivel (por ejemplo entre distintos gobiernos municipales urbanos), la agenda institucional ha contribuido de manera decisiva para que esta configuración organizacional se dé.

La cultura de la evaluación se expresa a través del seguimiento y evaluación estratégica. Es decir, el monitoreo de los indicadores prioritarios que han definido las prioridades de la gestión actual. Se emplearán los distintos subsistemas establecidos en los sistemas de administración y control. Tres momentos se destacan:

Seguimiento y evaluación del programa de operaciones y del presupuesto. La agenda operativa establece cuál es la verdadera prioridad del gasto y

---

11 Recordemos que en el marco estratégico se había definido los productos genéricos.

en qué estado de ejecución física y financiera se encuentran los distintos productos.

Evaluaciones del desempeño de personal establecidas de acuerdo al sistema de administración de personal.

Evaluación cuantitativa y cualitativa de los contratos de rendimiento suscritos interna y/o externamente.

La evaluación de la agenda institucional está orientada a realimentar la elección estratégica. Si es necesario depurar los objetivos estratégicos institucionales, considerar variables de contingencia e incluso modificar los indicadores de causa y efecto definidos. La evaluación cierra el ciclo de la agenda institucional y abre otro para perfeccionar la calidad de las decisiones tomadas.

#### **4. LAS CONDICIONES PARA EL ÉXITO**

La experiencia en el proceso de creación de la agenda institucional y gestión por resultados en entidades descentralizadas sugiere la consideración de un conjunto de factores clave. Algunos de ellos son puestos a consideración:

a. Se opera bajo el enfoque del desarrollo organizacional (DO). Éste es, desde mi punto de vista, un factor crítico de vital importancia, ya que la formación y el compromiso que requiere la agenda institucional no son óptimos cuando se delega la responsabilidad a los agentes externos (por ejemplo consultores). Esto no implica que el trabajo debe necesariamen-

te ser desarrollado por miembros de la institución exclusivamente pero sí con una gran carga de responsabilidad sobre ellos.

b. Acompañamiento técnico de expertos. El rol de los agentes externos para el proceso es variable, pero fundamentalmente restringido a la capacitación, moderación y acompañamiento global del proceso.

c. Decisión estratégica de la máxima autoridad ejecutiva. Es de fundamental importancia que el compromiso de la institución sea total iniciándose en la máxima autoridad ejecutiva. Las acciones que se toman desde esta parte inician la apuesta estratégica de la entidad y deben reflejarse a lo largo de todo el proceso. En el caso de las prefecturas de departamento debe contarse con una firme decisión del /la prefecto / a. En el caso de los gobiernos municipales la situación ideal se construye a través de la decisión compartida entre el /la alcalde /sa municipal y el consejo municipal que constituye la instancia de aprobación de la agenda institucional, una vez que está concluida.

d. Trabajo en equipo. La constitución de equipos técnicos en la entidad con un mandato específico, preferentemente expresado en términos de referencia concretos y cuya principal responsabilidad se concentra en ir ampliando el proceso a otros equipos ya conformados, mejorando y afinando las propuestas que surjan.

e. Estabilidad laboral. La agenda institucional suele priorizar la



implantación de un servicio civil de carrera en las entidades. Ésta, que es una visión modernizadora del Estado boliviano hace más de cuarenta años, impacta de gran manera en la formulación y más aún en la ejecución de la agenda, principalmente en el equipo de multiplicadores que han trabajado primariamente la agenda y se hacen responsables también de que ésta sea conocida por la entidad en su integridad.

f. Programas de comunicación institucional. Se requiere de una estrategia de comunicación para la agenda institucional o, de otra forma, ésta tiende a convertirse en un documento más sin ninguna posibilidad de aplicación. La idea de las agendas es que se conviertan en resultados concretos a ser alcanzados desde el corto plazo y con proyección estratégica. En este sentido, la comunicación institucional representa también un factor crítico de éxito si se la plantea desde la perspectiva de convertirse en un medio de difusión, de conocimiento y de retroalimentación permanente en el tiempo.

g. Participación activa. Todos los miembros de la entidad aportan u obstaculizan el logro de la visión planteada en la agenda institucional; por ende, se requiere su activa participación de acuerdo a los momentos en los que se va avanzando. Un análisis de *stakeholders* interno puede facilitar notablemente la formulación y la ejecución.

h. Compromiso con la ejecución. Las condiciones previamente establecidas y la misma formación de la agenda institucional carecen de sentido si no se enfocan hacia la ejecución con una decisión en tal sentido. Esto involucra la asignación de tiempo y otros recursos necesarios que permitan asegurar que los indicadores del cuadro de mando integral se llevarán a la práctica a la brevedad posible.

Las condiciones para el éxito de un proceso de construcción de la agenda institucional son consideradas críticas para el proceso. El seguimiento al proceso mismo y al cumplimiento de estas condiciones marcará la diferencia entre los resultados logrados.

## 5. RESUMEN

La gestión pública por resultados en la administración descentralizada está notablemente influenciada por el concepto de estrategia. Se requiere de estrategia para avanzar con sentido en una dirección debido a la gran cantidad de fuerzas que actúan en el entorno de las instituciones públicas. Desde esta perspectiva, la agenda institucional, básicamente enfocada en la estrategia y en los recursos para hacerla posible adquiere notable trascendencia.

Por otra parte, la agenda institucional ejecuta la agenda sistémica creada a su vez por varios actores. Esta cadena de efectos y productos genera varias implicaciones en las que hemos

denominado «comunidades de destino» o la población en general que percibe los beneficios (o los desaciertos) de la gestión pública. La agenda institucional genera valor público, es decir, elementos que tienden a mejorar la calidad de vida de la población, que facilitan el acceso a los servicios públicos y mejoran los aspectos críticos de la misma provisión.

La agenda institucional se expresa a través del proceso de planificación estratégica institucional, para ello acude a distintos momentos que modelan de alguna manera el proceso. Si bien la agenda institucional pertenece por definición a una entidad pública (en el nivel descentralizado, básicamente prefecturas y gobiernos municipales), sobre la estrategia intervienen e influyen distintos actores (*stakeholders*) que deben incorporarse o considerarse como aliados u oponentes estratégicos. Finalmente, la agenda institucional se expresa en una agenda operativa que la vincula con

los distintos sistemas establecidos para la gestión pública boliviana y se acuerdan mediante «contratos de rendimiento», es decir, indicadores priorizados para la gestión institucional.

Los programas operativos anuales de la institución y de sus distintas áreas funcionales expresan los compromisos establecidos desde la agenda institucional y plasmados en los contratos de rendimiento. Al monitorear el POA se puede verificar los indicadores estratégicos comprendidos en el cuadro de mando integral que permite el enlace entre la agenda sistémica y la agenda del desarrollo.

La gestión pública por resultados en la administración descentralizada está más allá de lo que el mandato de la modernidad de los Estados obliga. Es un reclamo de participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan su vida y de compromiso conjunto entre Estado y sociedad con los logros.

## BIENES PÚBLICOS Y DESCENTRALIZACIÓN

**José Antonio Terán C.\***

Desde 1994, año que marca el punto de inflexión para la gestión pública en Bolivia a consecuencia del lanzamiento de la participación popular, con consecuencias revolucionarias en materia de provisión de servicios públicos o servicios que, en el contexto del modelo económico vigente, son responsabilidad del estado proveerlos, la terminología utilizada para identificar desde una óptica económica este tipo de bienes ha sido diversa y ha llevado generalmente a la confusión y a un escaso entendimiento.

Una definición confusa de estos bienes provistos por el Estado, dificulta también la posibilidad de analizar modelos de descentralización y acercar la teoría económica moderna a éstos y encontrar respuestas desde esa racionalidad.

En este contexto, recorro a la literatura económica especializada para

encontrar un punto de partida en la definición de “bienes públicos”. La teoría económica determina que un bien público debe cumplir dos condiciones: i) el consumo no puede ser excluible, es decir es inviable racionar su consumo, y ii) no puede haber rivalidad en el consumo, es decir es indeseable racionar el uso del bien. En concreto, los bienes públicos “no pueden excluirse ni pueden disminuir”.

Los bienes que cumplen estrictamente estas condiciones son denominados “bienes públicos puros”. Los ejemplos típicos de bienes públicos que cumplen estas condiciones son la defensa nacional, un faro de orientación a barcos o la televisión pública abierta, donde la protección que consumo no excluye a otros y tampoco evita el consumo de éstos. ¿Cómo se financian?. El Estado cobra impuestos y parte de la recaudación se destina a la provisión de estos bienes.

---

\* Ingeniero, especialista en descentralización y políticas públicas.

Sin embargo, existen bienes que cumplen sólo la primera propiedad, a los cuales se los puede denominar bienes colectivos o comunitarios, u otros que cumplen sólo la segunda propiedad, a los que se los denomina bienes asociados o bienes club. Claramente, los bienes que no cumplen ninguna de las dos propiedades son bienes privados. Las características a resaltar, sobre base de esta clasificación, se pueden distinguir con claridad en la siguiente tabla:

El análisis, desde la óptica de la racionalidad económica, se focaliza en la necesidad de lograr eficiencia en la provisión de estos bienes.

Veamos el caso de bienes públicos puros. La condición de no rivalidad implica costo marginal de producción cero y la condición de no exclusión un costo altísimo de hacerlo. El problema es la presencia del “polizón”, personaje que aun cuando no aporte con sus impuestos, otros lo harán y el bien de cualquier forma será provisto

y por tanto también de cualquier forma llegará a satisfacer sus necesidades.

En los bienes asociados o bienes club, se logra una provisión eficiente sobre la base de exclusión y un dimensionamiento adecuado. Se trata de bienes del tipo “servicios públicos”, como la provisión de agua, recolección y tratamiento de residuos sólidos, provisión de energía, sistemas de riego y otros, en los que, a través de la tarifa o algún cargo por servicio y sobre la base de un tamaño determinado de usuarios, se busca una provisión eficiente.

¿Estuvo involucrado en alguna congestión vehicular?, ¿apoyó

Bienes públicos puros	Bienes asociados o bienes club
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No rivalidad y no exclusión</li> <li>• Deben interesar a más de un consumidor</li> <li>• El consumo de uno no reduce el consumo del resto</li> <li>• Costo marginal de producción es cero</li> <li>• No existen mecanismos eficientes de exclusión</li> <li>• Aparece el “polizón”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión pero no rivalidad</li> <li>• Se logra de manera eficiente la exclusión definiendo un tamaño óptimo que evite congestión</li> <li>• Se crea un seudomercado para eliminar el polizón o usuario gratuito</li> </ul>
Bienes comunitarios	Bienes privados puros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rivalidad pero no exclusión</li> <li>• No se puede encontrar mecanismos eficientes de exclusión y el consumo disminuye la calidad y cantidad del bien o servicio</li> <li>• Se necesita regulación para evitar maximización de beneficio propio en desmedro del beneficio colectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión y rivalidad en el consumo</li> <li>• Exclusión: el que no paga no consume</li> <li>• Rivalidad: bien que se consume ya no puede satisfacer a otro</li> <li>• Típicamente bienes privados que se pagan y que su consumo implica menor cantidad o calidad para otros</li> </ul>

## Descentralización y Gestión Pública

fervientemente una regulación para el tráfico y la viabilidad a consecuencia de esa experiencia? Pues sí, estuvo en presencia de un bien que en condiciones de regulación sería comunitario. En Bolivia todavía tenemos problemas para encontrar mecanismos eficientes de exclusión y el consumo disminuye la calidad y cantidad del servicio.

Una vez reconocidas estas categorías y sobre la base de los conceptos remarcados, quiero llegar a los modelos que adoptamos para la gestión descentralizada en la provisión de servicios públicos, entendiendo que muchos de ellos, tal como los identificamos, pueden ser bienes públicos puros, bienes asociados o bienes comunitarios. Para efectos prácticos, estas tres categorías serán tratadas bajo el rótulo de “bienes locales”.

En el marco de la participación popular y concentrado la atención en la provisión de bienes locales, ¿cómo se logra la provisión eficiente de éstos?

Las ideas de avanzada de los diseñadores de la participación popular nos llevaron a superar ampliamente una descentralización del tipo agente-principal, haciendo que la autoridad local administre impuestos en su ámbito y a partir de esto consiga participación ciudadana en las decisiones del ingreso y del gasto, lo cual conlleva a sistemas óptimos de rendición de cuentas y el *accountability* de la autoridad local. Es decir, avanza-

mos de partida a un modelo de descentralización política (Finot, 2001).

¿Dónde estamos a ocho años del inicio del proceso?. Sin duda, hemos avanzado mucho, pero tenemos la obligación de interrogar si hemos logrado una eficiente provisión de bienes locales. ¿Participamos en la decisión local? ¿Nos hemos empoderado? ¿Exigimos rendición de cuentas? ¿Los ciudadanos estamos en condiciones de participar y exigir mejores y mayores provisiones cuando nuestros aportes financieros son mínimos o nulos? ¿El sistema de financiamiento establecido nos genera incentivos a la participación, la decisión y el ejercicio del control social?

Muchas de estas preguntas encuentran respuestas negativas, por esto acudo a la teoría económica especializada para poder encontrar explicaciones y generar propuestas. Lo primero que encuentro es que para una provisión eficiente de los bienes locales se requieren acuerdos cooperativos. No es lo mismo el caso de bienes privados, donde la provisión se hace eficiente en función a la revelación de preferencias individuales.

Para comprender la importancia de los acuerdos cooperativos, estoy provocado de afrontar un ejercicio sobre la base del famoso “dilema del prisionero”, que permite entender los conceptos que soportan el “equilibrio de Nash”.<sup>1</sup>

1 John F. Nash es premio Nobel en Economía a consecuencia de este aporte a la ciencia económica. Introdujo el concepto en 1951.



El dilema del prisionero es un modelo clásico en el cual la búsqueda del provecho personal tiene un resultado peor para dos prisioneros que buscan una pena mínima en función de la confesión que hagan a la autoridad. Esta estrategia individualista es lo que se denomina estrategia dominante y cuando las dos partes en juego eligen esta estrategia no cooperativa se produce un equilibrio, el “equilibrio de Nash”,<sup>2</sup> que termina llevando a los prisioneros, en este caso, a una situación peor, dado que, en el equilibrio, ninguno de los dos jugadores tiene incentivos para alejarse de su estrategia no cooperativa.

Asociándonos al modelo y haciendo un paralelo con la provisión de bienes en el ámbito local, nos encontramos hipotéticamente con dos jugadores que, actuando de manera individual, bajo el incentivo de que el sistema de transferencias de igual forma facilitará la provisión de estos bienes, tienen una estrategia dominante: “mínimo esfuerzo impositivo”, “comportamiento oportunista o de polizón”. Conclusión: menor participación, baja calidad y cantidad en la provisión de bienes, débil *accountability* y bajos niveles de rendición de cuentas. El “equilibrio de Nash” se produce en un escenario donde todos pierden.

El escenario “win-win” sería aquel en el cual los jugadores se comportan

estratégicamente mediante acuerdos cooperativos, asumen decisión política no solo en el gasto sino también en el ingreso, complementando el esfuerzo fiscal local con el sistema de transferencias, característica que debe reflejarse en una provisión eficiente de bienes locales, participación social, rendición de cuentas y *accountability*.

La conducta de polizón, claramente mayoritaria en municipios con potencial tributario importante, nos está conduciendo a escenarios regresivos en materia de descentralización política o elección pública local, que siguiendo los conceptos propuestos por Finot,<sup>3</sup> tendría dos aspectos esenciales: el empoderamiento local y la autonomía. “El empoderamiento local implica la provisión de bienes sobre la base de votaciones y aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos, donde la distribución de atribuciones, la forma de elección, los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas son cruciales para empoderar a las comunidades locales”.

La autonomía que reclama este especialista significa fundamentalmente autonomía fiscal y financiera. Sigo citando a Finot que describe esta autonomía como: “reconocimiento del derecho de las comunidades subnacionales a autoimponerse obligaciones para financiar bienes locales e

2 Tomado de R. Frank, *Microeconomía y conducta*, Madrid, McGraw Hill, 1992.

3 Tomado de I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

incluso los más pobres realizar autónomamente su respectiva provisión con el apoyo de sistemas de transferencias compensatorias”.

Lo avanzado ha demostrado que en comunidades rurales con bajo o ningún potencial tributario, los incentivos al empoderamiento y la autonomía se encuentran reflejados por los importantes aportes locales al financiamiento de la inversión, que los lleva a otro escenario: el escenario de acuerdos cooperativos. Sin embargo, como ya dijimos, esto no ocurre en comunidades locales particularmente urbanas, con potencial tributario importante, donde el sistema de transferencias genera desincentivos para el logro de acuerdos cooperativos.

Entonces, ¿dónde debemos focalizar los ajustes? Sin duda se trata de un gran ajuste al sistema de transfe-

rencias fiscales intergubernamentales. Se trata de un ejercicio ecualizador, tal como plantea F. Barrios,<sup>4</sup> que incentive el esfuerzo fiscal en función al equilibrio que debemos buscar para cada municipio en términos de necesidades y capacidades fiscales.

El ajuste requerirá de voluntad y claridad política. El sistema de transferencias a través de la coparticipación tributaria y la asignación por población “simplona”, siguiendo a Remy Prud’homme, está agotado. Los esfuerzos por implantar políticas compensatorias están en la agenda pública y han dado sus primeros pasos en el Diálogo Nacional del año 2000. El proceso de descentralización avanzará en la medida que los elementos fiscales del modelo sean diseñados e implantados de manera profesional y responsable.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

- R. Frank, *Microeconomía y conducta*, Madrid, McGraw Hill, 1992.
- Joseph Stiglitz, *La Economía del sector público*, Barcelona, 1992.
- D. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Mexico, FCE, 1990.
- R. Musgrave y P. Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, Madrid, 1992.
- I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión Pública, Santiago de Chile, CEPA, 2001.
- Franz Barrios Z., *Modelo de ecualización fiscal para municipios*, s.l., 1999.
- R. Prud’homme, *Evaluación de la descentralización en Bolivia*, s.l., BID, 2000.
- W. Oates, *Federalismo fiscal*, Madrid, 1977.
- C. Forero, *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, 1997.

---

<sup>4</sup> Franz Barrios Z., *Modelo de ecualización fiscal para municipios*, 1999.

## MODERNIZANDO LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE UNA ÓPTICA DE GÉNERO

**Mila Reynolds Brun\***

Sin duda podríamos decir que a pesar de los avances que se han dado con relación a la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública, todavía persiste un sentimiento de insatisfacción de los ciudadanos/as con relación a los resultados alcanzados, que se manifiestan en un malestar sobre la poca capacidad del Estado y de sus instituciones de responder a las demandas individuales y colectivas de la sociedad.

Probablemente, hemos estado enfrascados en responder bajo una lógica netamente eficientista, en la que se persigue ante todo un desempeño económico intachable y el apego a normas y procedimientos que nos garanticen resultados prácticamente “empaquetados”. Esto, por supuesto, en un contexto de una economía de mercado en la que se privilegia la competencia, la racionalidad instrumental y la reducción de costos como sinónimo de eficiencia.

Frente a estas tendencias, se propuso la necesidad de contar con un Estado pequeño, eficiente y centrado en un nuevo rol: el de normador y regulador, que garantice la acción de la economía y el sector privado. Así, la modernización de la gestión pública ha privilegiado ciertos valores como la eficiencia, la eficacia y la economía que han caracterizado la modernización de la gestión pública. Es decir, el Estado, o más bien sus instituciones debían responder casi automáticamente y en el menor tiempo posible a los problemas, considerando a sus actores (decidores de políticas, gerentes, administradores y funcionarios públicos) como individuos racionales dispuestos a alcanzar los objetivos planteados.

A pesar de estos esfuerzos por introducir procedimientos, y la aplicación de sistemas (coherentes) para un mejoramiento del desempeño estatal e institucional, la pregunta que podríamos hacernos es por qué después

---

\* Abogada, máster en gestión y políticas públicas. Docente del CIDES/UMSA.

de más de diez años no se han obtenido los resultados esperados. Probablemente la respuesta no está por donde la buscamos, vale decir, en perfeccionar e incrementar los procedimientos, bajo una lógica netamente mecanicista. Lo importante, desde nuestra opinión, está en “cómo lo hacemos”, en los procesos y las interacciones, es decir en las personas y en el aprendizaje social que significa vivir en democracia.

Esta nueva forma de acercarnos a la gestión pública plantea recordar el factor humano, es decir, a los servidores públicos ubicados en diferentes niveles de la estructura del Estado y la incorporación de la ciudadanía como parte integrante e indisoluble de la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Si hasta ahora hemos pensado bajo una lógica masculina “eficientista-económica”,<sup>1</sup> intentemos ahora una óptica femenina donde se puedan considerar nuevos valores como la cooperación, la coordinación, la comunicación y el acercamiento real y efectivo a la sociedad. Esto, por supuesto, involucra una mayor participación de los ciudadanos/as en las acciones del Estado, donde se incorpore de facto y no de *jure* a las mujeres y una ampliación efectiva de los derechos ciudadanos.

Bajo esta premisa, invito a usted a reflexionar sobre un concepto más

amplio de la gestión pública en el que no sólo se priorice un entendimiento instrumental o la óptica empresarial en el manejo de la cosa pública, sino se abra la oportunidad de incorporar un nuevo enfoque en su tratamiento: el de género.

## 1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR GESTIÓN PÚBLICA?

Cada vez es más común escuchar hablar sobre la gestión pública sin embargo, muy pocas personas (por no decir unos cuantos privilegiados) pueden hablar con propiedad de ella. Con miras a profundizar en el tema, proponemos revisar el contexto y las motivaciones que han llevado a tomar de la gestión privada (*management*) algunos de sus instrumentos para ser incorporados en la administración del Estado.

Definitivamente, los avances de la actividad privada y la perfección de sus instrumentos de gerencia y administración han constituido una posibilidad interesante para ser trasladada al sector público. No obstante a esta gran tentación, ha sido necesario poner a discusión sobre la pertinencia de esta decisión. Un artículo muy conocido de Graham Allison argumentó, a finales de los setenta, que la gestión pública y la gestión privada eran iguales en todos los aspectos que no eran importantes.

1 El término “eficientista – económico” fue utilizado en razón a la lógica instrumental imperante en la modernización del Estado por Álvaro Vicente Ramírez, secretario ejecutivo del programa de Modernización de la gestión pública en Chile en *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena*, septiembre de 2002.

## **Descentralización y Gestión Pública**

Entender el entorno en el cual actúa el Estado ha llevado a que se plantee la incorporación de nuevas teorías organizativas y se busque la aplicación de instrumentos participativos que promuevan un Estado eficaz y legítimo. Así, las teorías gerenciales han sido utilizadas en muchos países con la intención de modernizar la administración pública y de hacerla más eficiente. En un intento de clasificación de las diversas corrientes/modelos de gestión, Ramió plantea agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la nueva gestión pública que adoptan un enfoque neopresarial, que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, están los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública, denominados corrientes neopúblicas.

Claramente, no se ha considerado dentro de esta segunda corriente un planteamiento desde el punto de vista de género y sólo se ha abordado el tema desde la participación ciudadana. Aunque la ubicación del tema de género en esta segunda corriente resulta ser la más apropiada, por la discusión conceptual que esta plantea, se tiene muy poca literatura sobre la cual apoyarse al momento de plantear el análisis.

Para comenzar, revisemos algunos de los desafíos que plantea el contexto actual de las administraciones. Por un

lado, la característica de complejidad y diversidad de problemas a resolver ha empujado al actual Estado a pensar en una administración más desconcentrada que responda a las nuevas realidades. Nuevos actores han tomado importancia como grupos empresariales, partidos políticos, sectores laborales, organizaciones de la sociedad civil, así como una opinión pública condicionada en gran medida por los medios de comunicación social.

Por otro lado, el mecanismo clásico de la representación cuya expresión es el Parlamento, como mandatario de la voluntad general, ha sido mediatizado por la participación determinante de estos nuevos actores que demandan una mayor participación en el proceso de toma de decisiones y el control ciudadano, así como políticas que satisfagan las necesidades particulares de las regiones y grupos interesados.

Hoy en día, el objetivo de la administración no se agota en el cumplimiento del principio de legalidad, sino que ha sido objeto de una ampliación de las facultades discrecionales de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que requieren de un nuevo análisis.

### ***Del management a la gestión pública***

La utilización del concepto de *management* aplicado al sector público<sup>2</sup> ha sido una manifestación de incorporar conceptos e instrumentos gerenciales que permitan una respuesta eficaz de la administración

a la demanda y necesidades de la sociedad. Sin embargo, no se ha logrado un consenso con relación a lo que conceptualmente se podría definir por gestión pública, debido a las múltiples corrientes y enfoques del tema.

Como punto de partida diremos que la Gestión Pública ha sido concebida como una visión derivada del *management* que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de los efectos en su entorno. Según Echevarría y Mendoza (1999), en una interpretación restringida del concepto de *management* público, se habría considerado como un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

Tal como lo mencionara Prats (cit. en Echevarría y Mendoza), el concepto de "*management*" encierra acepciones dispares y a su vez no pocas doctrinas y conceptos contradictorios. Explica que la especificidad científica de este concepto procede de la orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia, y eficiencia. Al ser parte de las denominadas

ciencias aplicadas, vemos que el *management* se caracteriza por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.

No habrá que olvidar que este concepto ha estado vinculado al mundo empresarial y por ello se da una diversidad de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones. De ahí que surgen varios criterios que se aceptan como válidos en situaciones distintas.

Diversas son las opiniones respecto a lo que efectivamente se podría utilizar con relación a las técnicas de la gestión privada para aplicarlas en el sector público. Estas técnicas se pueden clasificar, por un lado, en técnicas de dirección general, y, por el otro, en técnicas correspondientes a función o área especializada de la empresa (Echevarría y Mendoza). En el caso de las técnicas de dirección general, se privilegia a la organización en su conjunto, concentrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de los objetivos organizativos establecidos. Para este grupo se identifican técnicas como: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos y dirección de proyectos.

2 Es importante resaltar que se ha dado una producción de literatura importante de las "corrientes neoempresariales", hecho que ha librado un cierto consenso y delimitado las tendencias con relación al tratamiento de la gestión pública.

En el grupo de técnicas específicas se encuentran el marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistemas de información y control de la gestión, todas éstas ligadas al funcionamiento de la organización.

### ***La gestión pública, más allá del management***

Se ha reconocido ampliamente las limitaciones que existen al momento de querer implantar estas técnicas al sector público, por la especificidad que esto implica. El intentar solucionar el problema de la eficacia de las políticas públicas no sólo está ligado a cómo se estructuran las organizaciones y las dinámicas que se generan al interior de las mismas, sino que implica un proceso de diseño, acercamiento a la sociedad civil y comprensión de las expectativas de la población. Asimismo, pasa por entender el mandato que las instituciones han recibido de la sociedad y generar un cambio de actitudes de los servidores públicos con relación a la responsabilidad pública en el ejercicio de sus funciones.

La misma idea del desprendimiento de los derechos individuales para que el Estado asuma un rol de ordenador de las relaciones humanas, es una expresión de la puesta en custodia de estos derechos y el logro de la paz social. Esta característica hace que el Estado tenga un poder coercitivo para hacer prevalecer los derechos es-

tablecidos en las leyes. Asimismo, su legitimidad como Estado estará directamente relacionada a la capacidad de respuesta del Estado a la demandas ciudadanas, la transparencia de sus acciones y una rendición de cuentas sobre las prerrogativas que le fueron asignadas.

Las nuevas tendencias hacen hincapié en la creación de valor público (Mark Moore, 1997) como razón de ser de las instituciones públicas, que ahora no sólo identifican a los múltiples actores en la construcción del valor público sino que le otorgan una valía a su participación en el logro de los objetivos planteados.

Ciertamente, se ha generalizado la utilización del término “cliente” en el sector público como aquella persona a la que las organizaciones dirigen su accionar. Éste es, sin duda, un paso importante, toda vez que implica un cambio de paradigma al considerar al ciudadano un “cliente”, al cual se debe atender y satisfacer. Sin embargo, este concepto representa, como hemos visto anteriormente, un enfoque restringido y una tendencia marcada hacia un entendimiento empresarial de las relaciones Estado – ciudadanos. Rescatando el enfoque de Ramió con relación a este tema, los ciudadanos son más que clientes, son en realidad “accionistas políticos y económicos” de las administración pública y tienen más derechos que los que están asociados al rol de cliente. Este viraje conceptual es importante, ya que compromete a cambios en las actitudes de

los servidores públicos<sup>3</sup> hacia la población y sienta las bases para un nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

Otro elemento puesto a consideración es la concepción reduccionista que significaría pensar en la gestión pública como una sustitución de prácticas obsoletas dentro de las organizaciones. Habrá que, en primer lugar, considerar la redefinición de responsabilidades que se le asignan a las instituciones del Estado, y, en segundo lugar, los valores y actitudes que integran las dinámicas sociales tanto al interior como al exterior de las organizaciones.

Bajo este enfoque, el concepto de *management* aplicado al sector público tendrá que ser complementado adicionalmente con la lógica de redes e interdependencia de las instituciones para generar resultados, es decir la lógica colectiva en el diagnóstico, formulación e implementación de políticas públicas. “Es por ello que requiere nuevos contenidos y, sobre todo, un nuevo orden ideológico y cultural cuyos valores e instituciones de responsabilidad difieren básicamente de los que ofrece el *management* privado. Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas y deben reinterpretarse con arreglo a valores co-

lectivos de participación, representatividad e igualdad de un sistema de estas características” (Echevarría y Mendoza, 1999).

Siendo que la democracia viene a ser otra importante característica en la modernización del Estado y la gestión pública, será, entonces, necesario profundizarla y consolidarla para lograr avances sostenibles en el tiempo. Es interesante la propuesta de Richard Harris en términos de la democratización del Estado<sup>4</sup> y la gestión pública. Plantea que la eficacia del sistema democrático está en su capacidad para organizar las relaciones humanas frente a las condiciones y problemas contemporáneos de la humanidad. Sus características principales estarían ligadas a conceptos de flexibilidad, adaptabilidad, libre flujo e intercambio de información, inclusión y capacidad de autocorregir sus defectos. Bajo esta lógica, las instituciones del Estado deben correr la misma suerte, es decir su democratización, que en términos de Harris se denomina “democracia secundaria”.

## **2. LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL ENFOQUE DE GÉNERO**

Tomando en cuenta las apreciaciones vertidas con relación a la gestión pública, vemos que el concepto utilizado como una derivación del *management*, no es suficiente para actuar en un contexto democrático, de nue-

3 El término “servidor público”. incluye a funcionarios de los diferentes poderes del Estado, así como aquellos elegidos por voto popular, en el que se incluye al presidente y legisladores.

4 El autor define democratización del Estado como la “profundización de las instituciones, valores, procesos y prácticas democráticas en el sistema político de una sociedad”.

vos actores, nuevas relaciones e intereses que caracteriza a las actuales sociedades. En este sentido, y partiendo de un análisis más detallado de la gestión pública desde un enfoque de género, se proponen los siguientes argumentos:

***La relación entre la política pública y la gestión pública***

Existen diferencias y relaciones importantes entre las políticas públicas y la gestión pública, que nos llevarían a ver su interdependencia y la relación de ambas con la sociedad. El punto de partida es preguntarnos sobre el papel del Estado y las políticas públicas en relación con el tipo de sociedad que queremos lograr. Si consideramos que el ideal es llegar a ser una sociedad más justa y equitativa, habrá que entender el potencial que las políticas públicas tienen, en una primera instancia, con el logro de este objetivo.

En este sentido, es importante incorporar la equidad social, en la que se incluye la equidad de género como un valor a perseguir por la sociedad. La implementación de los planes de gobierno, traducidos en lineamientos de políticas, tendrá su reflejo en la gestión pública como la forma en que se operativizan las políticas. A su vez, la gestión pública se constituirá en un instrumento importante para dirigir las acciones de las instituciones.

Siendo que existe una estrecha relación entre las políticas públicas y la gestión pública, en el sentido de que la primera es una manifestación de lo que queremos lograr y la segunda del cómo se va implementar (los instrumentos y mecanismos que se tienen disponibles), habrá que considerar la necesidad de ligar nuevamente el trabajo y área de influencia de ambas con la sociedad.

Un cuestionamiento válido podría ser el por qué pensar en ligar las políticas y la gestión pública con la sociedad. En primer lugar, es por demás conocido —o por lo menos se afirma desde la teoría— que las políticas públicas son el resultado de un acercamiento previo del Estado con la sociedad<sup>5</sup> para el conocimiento de las principales problemáticas que la aquejan. La respuesta a los problemas de la sociedad es planteada en términos de acciones de políticas y requieren una serie de intervenciones (soluciones) de parte de las instituciones del Estado.

Bajo la perspectiva de género, se debe considerar estas demandas desde el punto de vista de hombres y mujeres, en el entendido de que éstos no se encuentran en las mismas situaciones ni cuentan con las mismas oportunidades y opciones. En términos de políticas, la no participación diferenciada lleva como resultado un sesgo en el diseño de la política al no

5 Desde el punto de vista conceptual, se plantea la existencia de diferentes tipos de agendas: de gobierno, institucionales y sistémicas. Estas tres representan al nivel donde se agendan los principales problemas, ya sea desde el gobierno, las instituciones o la sociedad, respectivamente.



considerar los problemas derivados de la diferencia de oportunidades en la participación de las mujeres. En este sentido, si queremos lograr una integración real de los ciudadanos/as a la sociedad, es fundamental considerar las diferencias y roles en los que hombres y mujeres se encuentran inmersos.

En segundo lugar, las instituciones como responsables de implementar las políticas, tienen a su vez que entrar al campo de la gestión pública para lograr los objetivos planteados. Nuevamente, se requerirá de mecanismos e instrumentos de gestión que perciban las diferencias de género –en la participación y capacidad de influencia de hombres y mujeres– y puedan llevar a cabo acciones que solucionen los problemas de la sociedad.

En pocas palabras, diremos que tanto la gestión pública como la política pública requieren de un acercamiento a la sociedad (diferenciada) para poder asegurar un mayor impacto. Asimismo, la consideración del enfoque de género, como instrumento técnico y analítico, en los procesos de análisis, planificación e implementación de políticas, se constituye en una condición para lograr un modelo de desarrollo integral que potencia la ciudadanía, la integración social y económica de una sociedad democrática.

### **La gestión pública como organización y como institución**

Si partimos entonces del reconocimiento de que las políticas públicas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su implementación (a través de la gestión), necesariamente debemos considerar a las organizaciones e instituciones como mecanismos fundamentales y articuladores de las políticas con la sociedad.

A partir de los cambios –reforma del Estado– y los avances en estos últimos tiempos en la modernización de la gestión pública, se ha visto que era necesario dinamizar y actualizar muchos de los sistemas de la gestión pública (sistemas de operaciones, de planificación, de inversión, etc.) para obtener un mejor resultado. Contrariamente a lo que se esperaba, el desempeño de las instituciones no fue de lo más alentador. Los problemas persisten y, es más, se profundizan. al punto de tener conflictos sociales permanentes. ¿Qué explicaciones podríamos tener al respecto?

Para comenzar, es necesario hacer una distinción conceptual entre lo que se vendría a comprender por organización e institución,<sup>6</sup> diferencia que es de suma utilidad para un entendimiento del planteamiento de la perspectiva de género en la administración pública.

<sup>6</sup> La exposición referida al tema institucional está fundamentalmente inspirada en el trabajo de Prats i Català (1999) en la publicación *De burócratas a gerentes*.

Entendemos por institución<sup>7</sup> a aquellos sistemas de normas o reglas de juego, y valores –formales e informales– que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones. Las instituciones no se crean ni se cambian por decreto, plan o diseño, sino que responden a un proceso de evolución social.<sup>8</sup> En cambio, las organizaciones se constituyen en un grupo de personas que se reúnen usualmente bajo una estructura formal, para realizar actividades dirigidas al cumplimiento de objetivos y metas comunes. La organización viene perfilada por un conjunto de normas, órdenes e instrucciones que, de manera exhaustiva, perfilan y prefijan todos los parámetros de la vida organizativa (Ramíó, 1999). Prats menciona que las normas organizativas son de carácter instrumental, son disposiciones orientadas a la consecución más eficaz y eficiente de los objetivos de la organización administrativa correspondiente.

Dada esta diferenciación, podremos plantear que la gestión pública tiene una característica ampliada a la que tradicionalmente se ha dado cabida en los últimos tiempos. Es decir, se puede actuar, por un lado, sobre las

normas y procedimientos formales con la finalidad de tener organizaciones más eficientes, y, por otro lado, se puede trabajar sobre las instituciones en las que se producen y la reproducen relaciones asimétricas, tanto al interior de las organizaciones como en el relacionamiento con la sociedad.

El tratamiento de la gestión pública, desde el punto de vista de la organización, ha sido privilegiado en la última década. Se ha trabajado arduamente en el diseño de sistemas que permitan organizar de manera coherente y eficiente el trabajo de las organizaciones, a su vez que se han dotado de instrumentos de recojo de información que guen el trabajo de los servidores públicos. Sin embargo, una vez que se cuentan con las líneas de acción priorizada y la vigencia de un conjunto de sistemas –planificación, programación de operaciones, presupuesto, control gubernamental, etc.–, nos enfrentamos a resultados pobres, además de una lógica de trabajo sectorializada y poco coordinada.

Con la intención de simplificar el trabajo de estas grandes organizaciones, se procede a la división de las tareas y a distribuirlas a las unidades especializadas, con la finalidad de facilitar su manejo. Bajo esta dinámica

7 Otros autores la definen como organización informal, en la que se hace referencia a aquellos usos, costumbres y tradiciones que emanan directamente de los grupos sociales (Ramíó, 1999).

8 Ramíó plantea esta diferencia en términos de organizaciones formales e informales. Las organizaciones informales hacen referencia a aquellos usos, costumbres y tradiciones que emanan directamente de los grupos sociales. De la interacción cotidiana entre las personas de un mismo complejo administrativo se originan unas esperanzas, aspiraciones e intereses más o menos comunes que desprenden un efecto aglutinante. La interacción intergrupala genera relaciones, posiciones, cohesiones, antagonismos, status y mecanismos de comportamiento propios y originales del grupo social analizado (p.184).

de trabajo, resultan insuficientes los instrumentos de gestión y la estandarización de los procedimientos. El nuevo desafío será entonces entender cómo funcionan las organizaciones, cómo se relacionan entre sí y con la sociedad.

Es evidente que la sectorialización de los problemas puede ser una excelente forma operativa para su atención, pero de ninguna manera permite que se atiendan de manera integral los problemas (debido a la multicausalidad), ni se identifiquen a las organizaciones responsables por los resultados. La atención de los problemas a través de una red fragmentada, donde hay duplicaciones de funciones y servicios, representa una traba para el logro de resultados. Un ejemplo de ello es el tema de la violencia. La preocupación principal por la violencia, especialmente en razón de género, corresponde a una instancia del Estado encargada del tema de género. Sin embargo, y de forma aislada, otros sectores como educación, salud y la policía, intervienen de forma separada en su tratamiento. Estas intervenciones aisladas provocan una desarticulación de los sistemas (incluidos los sistemas de gestión), a su vez que genera una rigidez, desperdicio de recursos y bajo impacto que incapacita la realización de una política unitaria y coherente, e inhibe una respuesta integral a los problemas de la población.

El tratamiento de la gestión pública desde la perspectiva organizacio-

nal responde, en este caso, a una visión individualista que premita el desempeño centrado en eficacia y la eficiencia de las organizaciones en forma separada. Como complemento a este enfoque, la priorización de valores desde el punto de vista femenino puede proporcionar vías alternativas en la concepción de las organizaciones. De forma aislada, varios autores han mencionado la necesidad de coordinación entre las organizaciones para alcanzar mejores resultados, lo cual es un buen punto de partida. Si se piensa desde la óptica de género, en la que se rescata y valoran los aportes de hombres y mujeres, se podrían recobrar otros valores (sobre todo femeninos) que mejoren el desempeño de las organizaciones, por ejemplo la cooperación, comunicación y el trabajo en redes.

El enfoque de género tiene mucho que aportar a este tema, si se recupera la forma en la que hombres y mujeres interactúan. Bajo la consideración que éste es un terreno de estudio de otras ciencias, como la sociología y la psicología, nos atrevemos a plantear que en ámbitos más pequeños, como la familia, las relaciones familiares en las mujeres privilegian una lógica de cooperación y comunicación entre sus miembros y los parientes cercanos (desde el apoyo económico hasta el cuidado de los hijos), mientras que los varones muestran una tendencia mayor a la autosuficiencia y la reserva. Estos patrones de comportamiento no se mantienen en otras esferas y al

contrario van cambiando a medida que se incorporan al ámbito laboral.

Si se definiera tomar esta lógica de trabajo, tendríamos la posibilidad de hacer funcionar un aparato estatal enorme y desarticulado, y convertirlo en una gran red de trabajo donde se privilegia y premia la cooperación, la coordinación y sobre todo la comunicación. Esto quiere decir centrar nuestro trabajo en el factor humano que mueve a las organizaciones y las nuevas formas en que podrían trabajar y relacionarse. Por supuesto, los instrumentos de gestión son nada más que eso: instrumentos, y no se puede convertirlos en fines de la gestión pública.

Dicho lo anterior, podemos entrar a relacionar la gestión pública con las instituciones. Habíamos mencionado anteriormente que las instituciones están representadas por ese conjunto de actitudes, normas –formales e informales– y valores que pautan las relaciones al interior de la organización. Sin duda, esta área representa una veta de trabajo importante para mejorar el desempeño de la administración pública. A pesar de ello, éste es un tema que no ha merecido atención en los procesos de reforma y modernización del Estado. Ahora, desde los organismos internacionales, se manifiesta una tendencia por apoyar los procesos de reforma del servicio civil, lo que dejaría en claro esta necesidad de atender el lado cualitativo de la modernización de la gestión pública.

El factor humano constituye el agente promotor principal para generar cambios, no sólo en la dinámica interna de las organizaciones, sino hacia las políticas públicas y en la relación con la sociedad. Actualmente, los recursos humanos son un reflejo de la constitución de las organizaciones, cuyas características son las estructuras piramidales, con una tendencia fuerte al formalismo y con carácter centralista. Todo esto refleja una cultura institucional con relaciones verticales, restricciones para el desarrollo de potencialidades de las personas, poca flexibilidad y una gran resistencia a desarrollar capacidad de articulación (comunicación) efectiva con la sociedad civil.

Asimismo, los postulados que emanan del cambio de la administración pública a la gestión pública, entre los que se encuentran la flexibilidad, focalización en el ciudadano/a (cliente), estructuras horizontales, etc., han perdido su empuje inicial por la permanencia de una administración pública que se caracteriza por el clientelismo político, baja capacidad de sus funcionarios y una estructura de poder diferenciada que fomenta las relaciones asimétricas en su interior. Como consecuencia, la gestión pública también reproduce y es el reflejo de estas relaciones de desigualdad.

El enfoque de género con relación a las instituciones puede ser visto desde dos perspectivas. La primera de ellas está centrada en los recursos humanos y la consolidación de un

sistema de personal en el que se valore la participación de hombres y mujeres en los distintos niveles de decisión. Introducir la equidad de género en la dinámica del Estado, requiere de un sistema de personal que proporcione igualdad de oportunidades y equidad en el acceso, retribución y promoción de los servidores públicos. Este tema probablemente sea uno de los más conflictivos en su manejo, dado que las relaciones de género también implican un tema de poder, y, por lo tanto, difícil de ser abordado y ser cedido de parte de quienes lo detentan.

Desde la segunda perspectiva, se consideraría la asimilación de nuevos valores que ayuden al ejercicio de la función pública. Dentro de estos valores se puede mencionar algunos ya conocidos y postulados por la teoría de género, y otros que complementarían la institucionalidad de la función pública: la equidad, igualdad de oportunidades, la participación, el respeto a la diferencia, el servicio a la ciudadanía y la corresponsabilidad.

### ***La sociedad civil como parte de la gestión pública***

A lo largo de este documento se ha mencionado repetidas veces la relación de las políticas públicas y la gestión pública con la sociedad. No está demás decir que los servidores públicos, la administración pública y el mismo Estado no tienen otra razón de ser que no sea la de deberse a la

sociedad y cumplir con los mandatos recibidos. Sin embargo, es difícil encontrar una forma directa de responder a las demandas y necesidades de una sociedad (como un conjunto de personas individualizadas) de por sí compleja, de realidades plurales y con objetivos e intereses diferentes.

Ante esta diversidad de actores e intereses, no existe otra opción que un acercamiento de las organizaciones, pero no de forma procedimental, sino entrando a entender las dinámicas y diferencias que los individuos representan. Para esto se requiere poner en práctica todas las habilidades y destrezas de hombres y mujeres desde las organizaciones públicas y retomar aquellas formas de relacionamiento social (de cooperación, comunicación y coordinación) que ayuden a mejorar las acciones del Estado.

Finalmente se debe mencionar que la ciudadanía no puede quedar al margen de las decisiones que se tomen desde la política y el Estado. Si el Estado define una serie de políticas con relación a la sociedad, esta relación no puede ser de carácter unidireccional. Al contrario debe incorporar a la ciudadanía y compartir la responsabilidad por la construcción de una sociedad mucho más justa y equitativa. En otras palabras, la gestión pública no es sólo responsabilidad del Estado sino también de la sociedad y debe considerarse una preocupación social que comprometa a todos los actores.

---

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL: *Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1999.
- Gutiérrez Mosco, Fernando, *Ley SAFCO y normatividad complementaria*, Colección Jurídica Zegada, La Paz, 1996.
- Gideon, Jasmine, “Equidad de género en las políticas públicas”, Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 2002.
- Harris, Richard L., “La democratización del Estado y la gestión pública”, [www.clad.org.ve/rev18/harris.html](http://www.clad.org.ve/rev18/harris.html)
- Koldo Echebarría y Xavier Mendoza, “La especificidad de la Gestión Pública: el concepto del management Público”, en *De burócratas a gerentes*, s.l., BID, 1999.
- Lamas, Alicia, “Planificación de la gestión pública con equidad de género: políticas públicas y democracia”, Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 2002.
- Lee, Guillermo, “Reforma del servicio civil en Costa Rica: lecciones aprendidas”, Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 2002.
- Ministerio de Hacienda, Sistema Nacional de Administración de Personal, *Normas básicas de administración de personal*, La Paz, 1997.
- Prats i Català, Joan, “Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos gerenciales requeridos para su eficiencia”, en *De burócratas a gerentes*, s.l., BID, 1999
- Ramió, Carles, “Teoría de la Organización y Administración Pública”, Editorial Tecnos, 1999.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente, “Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena”, [www.iigob.org/papers](http://www.iigob.org/papers), 2002.
- Requena, Miriam, “Modernización de la gestión pública con equidad de género: calidad total en los servicios públicos y enfoque de género”, Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 2002.
- Reyes, Fátima, “El enfoque de género y la reforma del servicio civil nicaragüense”, Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, 2002.

# BOLIVIA CON PARTICIPACIÓN POPULAR: UN ESTUDIO DE CASO NACIONAL

Carlos Hugo Molina Saucedo\*

## 1. EL PAÍS Y EL CONTEXTO

El presente estudio considera los aspectos generales, relevantes y significativos de una investigación efectuada sobre el proceso de participación popular en Bolivia. Se busca establecer una relación entre las propuestas teóricas y los avances prácticos considerando el contexto boliviano en el cual se aplica la Ley de Participación Popular, experiencia simultánea de descentralización y participación ciudadana.

El esfuerzo está orientado a estudiar las lecciones aprendidas que las origina, compararlas con las dificultades sociales y políticas en las cuales se aplicaron, y regresar al escenario nacional para verificar sus avances. Las particularidades y los componentes generales encontrados, refuerzan el perfil de un Estado con una experiencia municipal y descentralizadora en ejercicio.

Como todo proceso en construcción, los hallazgos no son definitivos y plantean nuevas preguntas e inquietudes; ésa quizá es otra de las características de lo que está viviendo Bolivia. El presente documento ofrece las líneas de trabajo con las cuales es posible conocer lo que ocurre, y permite establecer elementos válidos para otras experiencias municipales.

La investigación se la realiza desde la perspectiva de la ciencia política práctica, fundamentando cada una de las afirmaciones y demostrando su aplicación. La referencia sistemática a normas legales tiene por objetivo ratificar la voluntad política estatal que le dio sustento y establecer la importancia que ese conjunto de disposiciones posee, si se aplican acompañando procesos y reconociendo realidades sociales. La participación popular boliviana no es una acción

\* Abogado con especialidad en derecho constitucional. Fue secretario nacional de Participación Popular en Bolivia. Preside el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD, con sede en Santa Cruz, Bolivia. e-mail: cchmolina@roble.scz.entelnet.bo, www.cepad.org

administrativa; aunque existen las normas para reconocerla y fortalecerla, es una acción esencialmente política e ideológica.

### Datos generales

La República de Bolivia, con una población de 8.280.184<sup>1</sup> personas, está dividida en nueve departamentos que se subdividen en 112 provincias y 315 municipios. La autoridad que se encuentra al frente del departamento es el prefecto, y en la provincia es el subprefecto. La división administrativa experimenta un proceso de ajuste ante las nuevas realidades sociales y económicas, y ello se traduce en el tensionamiento de las divisiones existentes.

Las provincias se dividen en secciones municipales, que corresponden al territorio del municipio.

### El marco jurídico

El proceso de descentralización y participación ciudadana se desarrolla sobre seis instrumentos normativos:

1. La Constitución Política del Estado, CPE, que consagra la autonomía municipal como la “potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”; establece la elección de los concejales por votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el Concejo en una elección de segundo grado; la CPE incorpora la revocatoria del mandato de los alcaldes y alienta la libre asociación municipal.

Departamento	Superficie (km <sup>2</sup> )	Capital	Nº de provincias	Nº de municipios
Beni	213.564	Trinidad	8	19
Chuquisaca	51.524	Sucre	10	28
Cochabamba	55.631	Cochabamba	16	44
La Paz	133.985	La Paz	20	75
Oruro	53.588	Oruro	16	34
Pando	63.827	Cobija	5	15
Potosí	118.218	Potosí	16	38
Santa Cruz	370.621	Santa Cruz de la Sierra	15	51
Tarija	37.623	Tarija	6	11
TOTAL	1.098.581		112	315

<sup>1</sup> Censo de Población y Vivienda, 2001. El censo de 1992 arrojó una población de 6.429.792 habitantes. Instituto Nacional de Estadísticas, INE, [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

## Descentralización y Gestión Pública

La CPE establece que la descentralización administrativa deberá ser regulada por una ley específica en lo relativo a las competencias y asignación de recursos; determina que cada departamento tendrá una autoridad político administrativa designada por el presidente de la República, y un consejo departamental, cuya conformación y atribuciones definirá la ley.

2. La Ley 1551 de Participación Popular, LPP, cuyo análisis, desarrollo y evaluación forma parte del presente estudio.
3. La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, o Ley SAFCO, sancionada el 20 de julio de 1990, y que establece cómo administrar los recursos públicos y las sanciones para los infractores. Los objetivos de la ley son lograr una administración de recursos públicos en función de lo presupuestado, una gestión transparente y documentada, la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre la utilización de los recursos y sobre los resultados conseguidos, y una administración con trabas para la corrupción.
4. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa, LDA, que estable-

ce las competencias, atribuciones y recursos transferidos al departamento, las competencias del prefecto, las atribuciones, número y forma de designación de los consejeros departamentales.

5. La Ley de Municipalidades, LM, que regula el régimen municipal establecido por la CPE; su ámbito de aplicación comprende la organización y competencias de los gobiernos municipales y el establecimiento de los regímenes de recursos y de control social municipal.
6. Ley del Diálogo Nacional, que intenta utilizar la institucionalidad existente para utilizar los recursos del perdón de la deuda.

### Marco Político de Referencia

La historia de Bolivia desde 1952 muestra un itinerario rico en experiencias y matices. El periodo de la Revolución Nacional conquistó el voto universal, la reforma agraria y la nacionalización de las minas, sufriendo un quiebre militar en 1964; con algún interregno democrático, desde el 10 de octubre de 1982 se produce la vigencia constitucional plena.

Producto de una crisis institucional, el 9 de julio de 1992 se arriba a importantes acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria,

- 
- 2 Los acuerdos comprendían:
- a) Reforma constitucional,
  - b) Reforma y modernización del Poder Judicial
  - c) Institucionalización del Registro Civil
  - d) Reforma del sistema electoral
  - e) Reforma educativa
  - f) Descentralización administrativa

estableciéndose una agenda a ejecutarse con carácter de necesidad nacional; una de ellas era la descentralización administrativa.<sup>2</sup>

La Constitución Política del Estado de 1967 había incorporado la descentralización en su texto y el debate sobre ella se inició formalmente en 1981; la crisis del centralismo político que decidía la vida del Estado desde la sede de gobierno, había generado una crisis de imposible sostenimiento. Se exigía que la sociedad civil democrática fuese reconocida como actor del desarrollo social pues los grupos de poder tradicional, expresados en la Iglesia, los militares, los empresarios privados y los sindicalistas, habían mantenido la institucionalidad del Estado de una manera corporativa, desconociendo a mucho de los actores sociales territoriales. Las organizaciones indígenas y campesinas eran consideradas ilegales, irregulares, insurrectas y cuantos calificativos suelen utilizarse para descalificar realidades que demandan soluciones.

De la misma manera, la población se había acostumbrado a requerir respuestas del nivel nacional de manera directa, ante la ausencia de instancias subnacionales con capacidad para ello.

Las propuestas de descentralización tenían como base la demanda de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hasta el nivel departamental, nivel territorial intermedio; la elección por sufragio popular del prefecto y de los consejeros departamentales y la transferencia de mayores recursos a las instancias intermedias de gobierno, que repetían las diferentes propuestas como una reacción contra el centralismo gubernamental, no consideraban la posibilidad de incorporar al municipio como parte de las reformas;<sup>3</sup> se suponía, siguiendo otras experiencias de América Latina, que, luego de lograda la descentralización intermedia, se incorporaría a los gobiernos municipales como actores públicos. La administración del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 - 1997), marca una modificación en el debate tradicional, al proponer la Ley de Participación Popular, que reconoce a los municipios como base para descentralizar el país.

La ley dispone la reorganización del territorio,<sup>4</sup> pero, además, define que el trabajo de los órganos públicos responsables de los servicios públicos se ejecuten en relación con la jurisdicción

g) Elección del Contralor General de la República

h) Elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

i) Ley de Partidos Políticos

j) Ley de industrialización de la hoja de coca

k) Juicio de responsabilidades a Luis García Mesa, último militar que quebró el proceso constitucional

3 En esa lógica se aprueba en el Senado Nacional en 1992 un proyecto de Ley de Descentralización que recoge estos aspectos, y que no llega a convertirse en Ley en razón de que el debate que la generó tenía la intención más que de aprobar una Ley, la de dar respuesta de circunstancia a la presión de las organizaciones cívicas que la alentaban.

4 Marco General para el Ordenamiento Territorial. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, mayo de 1997.

municipal; los órganos del gobierno central responsables de las competencias de salud, educación, saneamiento básico, caminos, deporte y cultura, para citar los más significativos, debieron modificar el sistema de gestión territorial que cada uno de ellos había creado por la jurisdicción municipal para lograr coherencia de su acción.

Similares dificultades sufrieron las organizaciones sociales, cívicas, sindicales, acostumbradas a organizarse y resolver sus asuntos desde las capitales de departamento; las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional debieron superar una relación que repetía iguales comportamientos, pues el apoyo a los procesos sociales, productivos y de desarrollo, en la mayoría de los casos, desconocían al municipio tomando a la comunidad como base institucional.

El nuevo diseño reconoció la existencia de las instancias nacional, departamental y municipal como responsables de administrar recursos, de planificar, aprobar y ejecutar presupuestos a través de sistemas nacionales elaborados por los órganos rectores correspondientes, estableciendo la Ley SAFCO el andamiaje institucional necesario.<sup>5</sup>

La participación popular adquirió la calidad de ley por la necesidad de dotarla de una condición de irreversibilidad que otra medida administrativa no le garantizaría; el reconocerse las organizaciones excluidas, con sus usos, costumbres, autoridades y mecanismos estatutarios, unido a la transferencia efectiva de recursos y competencias, permitiría que la población tuviese a su favor la posibilidad de hacer respetar su nuevo derecho y su calidad de ciudadana, más allá de los cambios circunstanciales de autoridades políticas.

## **2. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA**

### ***La participación ciudadana Boliviana***

El 20 de abril de 1994 se inicia en Bolivia una nueva forma de enfrentar la democracia. En el momento que se aprueba la LPP, se había recorrido doce años de debate sobre cómo aplicar la descentralización administrativa del Estado y se habían presentado 22 proyectos de ley al Parlamento con las más diversas posiciones y enfoques; el denominador común era la falta de voluntad política para aprobarlos, pues más allá de los discursos, el país seguía siendo un Estado de centros

5 La ley, aprobada el 20 de julio de 1990, crea como sistemas integrales:

1. Sistema de Programación de Operaciones
2. Sistema de Organización Administrativa
3. Sistema de Presupuesto
4. Sistema de Administración de Bienes y Servicios
5. Sistema de Personal
6. Sistema de Contabilidad Integrado
7. Sistema de Tesorería y Crédito Público

poblados, de exclusión y de centralismo político.

La ley se propuso lograr, entre sus objetivos filosóficos:<sup>6</sup>

- a) cercanía y presencia ciudadana en los niveles de decisión,
- b) establecimiento de mecanismos de control social,
- c) creación y fortalecimiento de instrumentos para lograr una democracia participativa,
- d) fortalecimiento municipal,
- e) potenciamiento de las comunidades de base en niveles vecinales, campesinos e indígenas,
- f) descentralización y/o desconcentración de la administración pública para lograr justicia y equidad social,
- g) respeto a la diversidad organizativa y social.

### **El municipio en Bolivia**

Antes de abril de 1994, el municipio estaba encerrado en el «radio urbano», categoría que exigía poseer una población igual o mayor a dos mil ha-

bitantes y que se extendía exclusivamente a la población urbana; esta absurda previsión marginaba al 42 % de la población que vivía en comunidades menores de esa cantidad poblacional, y por ello tenían la calidad de «población rural» careciendo de un gobierno municipal.<sup>7</sup>

El sistema tributario boliviano establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se haría efectivo en el domicilio legal del contribuyente;<sup>8</sup> esta definición técnica determinaba que en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían su domicilio legal las empresas más importantes de la república, quedaba el 81% de los recursos nacionales asignados a los municipios<sup>9</sup> y que correspondían a los impuestos nacionales coparticipables;<sup>10</sup> de 124 alcaldías existentes en el país por poseer la cantidad poblacional señalada, sólo 24 adquirían la calidad de gobiernos municipales por administrar recursos suficientes para

6 Molina, Carlos Hugo: *La descentralización imposible y la alternativa municipal*, segunda edición, Santa Cruz, editorial El País 1994, página 118.

7 Censo de Población y Vivienda, 1992.

8 Secretaría Nacional de Participación Popular. *Bolivia, la participación popular en cifras*, 1996. 73 Págs. 8 y sgtes.

La Ley 843 de Reforma Tributaria, aprobada en mayo de 1986, inicia un proceso de simplificación, ordenamiento y recuperación del rendimiento tributario por el que se amplía la base imponible hacia la riqueza y el consumo, se reducen los quince impuestos existentes, y las más de cien rentas destinadas a sólo siete, se simplifica la administración tributaria y se incorpora al sistema bancario al cobro de los impuestos. Esta medida permitió que la presión tributaria ascendiera de 2,92 en 1986 a 14,65 % en 1995, segundo año de la vigencia de la Ley de Participación Popular, y hoy se encuentre en el 16%.

9 El grado de irracionalidad se ampliaba si consideramos que, con las otras seis ciudades capitales de departamento, Oruro, Potosí, Tarija, Sucre, Trinidad y Cobija, el porcentaje ascendía al 92%. *Bolivia, la participación...*, pág. 11.

10 Estos impuestos son: el Impuesto al Valor Agregado, IVA; Régimen Complementario del IVA, RC-IVA; Impuesto a la Renta Presunta de Empresas, IRPE; Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes, IRPPB; Impuesto Especial a la Regularización Impositiva, IERI; Impuesto a las Transacciones IT, e Impuesto a los Consumos Específicos, ICE.

## Descentralización y Gestión Pública

ejecutar las competencias que la Ley de Municipalidades le asignaba; los demás municipios tenían sólo una referencia geográfica.

La LPP divide el territorio de la república en 315 jurisdicciones municipales y proporciona los instrumentos para que la función pública se democratice en gobiernos municipales;<sup>11</sup> en materia de ingresos, clasifica los ingresos del Estado y establece que «de la recaudación efectiva de las rentas nacionales... el 20% será destinado a los gobiernos municipales»<sup>12</sup> bajo la modalidad de coparticipación tributaria que realiza el Estado a favor del Municipio para el ejercicio de las competencias definidas por la ley; para hacerlo efectivo establece un procedimiento automático y cotidiano a favor de cada uno de ellos, en la cuenta abierta en el banco de su elección.

La ley transfiere a los gobiernos municipales el derecho propietario sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a los servicios de salud, educativos, deportivos, caminos vecinales, infraestructura de microrriego, casas de cultura, bibliotecas y museos,<sup>13</sup> y amplía las competencias a la administración, mantenimiento, dotación de equipamiento y ampliación

de la infraestructura, la supervisión de la calidad de los servicios afectados y el desempeño de los servidores públicos responsables de los mismos, la promoción del desarrollo y la responsabilidad de incorporar la participación ciudadana en la definición del desarrollo municipal.<sup>14</sup> La ley permite que los habitantes necesiten menos del presidente de la República, de los ministros y prefectos departamentales, proporcionando los instrumentos para que decidan por ellos mismos.

### **El componente humano y social**

La ley reconoció a las organizaciones de la sociedad civil que habían sido excluidas sistemáticamente; en las áreas rurales, a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, y en las áreas urbanas, a las juntas vecinales; se les reconocía personalidad jurídica mediante un trámite muy simple y sin costo alguno, y bajo el nombre genérico de organización territorial de base, OTB, se facilitó su articulación y relacionamiento con el gobierno municipal.<sup>15</sup>

El reconocimiento de la realidad existente<sup>16</sup> permitió que las organizaciones

11 Forman parte de esos instrumentos, la Planificación Municipal Participativa, la Metodología para la Constitución de Distritos, Desarrollo Municipal y equidad, Manual para el Comité de Vigilancia, Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal, Sistema Nacional de Fortalecimiento Comunitario, etc.

12 Ley 1551 de Participación Popular, artículo 20.

13 *Adib.*, artículo 13.

14 *Adib.*, artículo 14.

15 *Adib.*, artículos 3 al 11.

16 Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular, *Participación Popular en Cifras*, Volumen III, enero de 2000, pág. 369, Existen catorce mil organizaciones incorporadas voluntariamente al proceso.

se reunieran en torno del comité de vigilancia, y a través de él pudieran participar y hacer efectiva la contraloría social; el gobierno municipal está en la responsabilidad de aprobar un plan de desarrollo municipal (PDM)<sup>17</sup> de manera participativa y debe concertar con el comité de vigilancia la elaboración del programa de operación anual (POA)<sup>18</sup> que contará con un dictamen afirmativo social para tener plena validez. La fuerza real del comité de vigilancia está en la posibilidad, luego de cumplidos los procedimientos establecidos y demostrada la arbitrariedad de las autoridades municipales, de requerir al Senado Nacional la suspensión de los recursos de la participación popular, mientras se corrija la infracción denunciada.<sup>19</sup>

Tres constataciones empíricas han sido reconocidas por el proceso boliviano; la primera se refiere a que las personas no participan como consecuencia de leyes, decretos o actos de autoridad, y que ese tipo de disposiciones serán necesarias en la medida que exista una realidad social que la demande y sustente y una voluntad política que la ejecute. Éste es el componente ideológico del proceso, al re-

conocer que la base social debe coincidir, en su comportamiento, con los instrumentos públicos que sostienen la democracia.

La segunda es la afirmación de que la gente participa cuando hay necesidades concretas que requieren su presencia y acción, y que dicha participación se dará, exista o no marco jurídico expreso; estos aspectos definieron el aliento de la participación ciudadana existente, dándole contexto legal para reforzar la descentralización que se iniciaba.

La tercera es la necesidad de acompañamiento instrumental, técnico y administrativo, para facilitar la participación. El proceso de participación popular se dotó de un conjunto de disposiciones que le han dado un sello particular y masivo; al reconocerse que la planificación participativa era la base de los acuerdos, los consensos y la información, se reconoció la práctica que desarrollaban las organizaciones no gubernamentales y se la convirtió en política de Estado. Eso ha permitido que los presupuestos participativos aplicados con éxito internacional en algunos municipios brasileños tengan en Bolivia la calidad de práctica habitual y obligatoria.<sup>20</sup>

17 Viceministro de Planificación Estratégica y Participación Popular. *Guía metodológica para la profundización del PDM en la dimensión del desarrollo económico*. La Paz, marzo de 2000.

18 Secretaría Nacional de Participación Popular. *Guía metodológica para la formulación participativa y aprobación de programas de operaciones Anuales Municipales*. La Paz, julio de 1997.

19 Ley de PP, artículo 11. Decreto Supremo N° 23813, reglamentario de los aspectos económicos y patrimoniales, artículos 7 y 8.

20 Ver:

a) Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. *Manual de planificación participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal*. Impreso por Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana. Abril de 1997.

### **Los matices de la descentralización**

Utilizando las categorías conceptuales tradicionales de descentralización y aplicándolas a Bolivia, es posible sostener que existe descentralización en razón de transferencia de funciones y competencias a favor de órganos subnacionales de naturaleza departamental y municipal;<sup>21</sup> estos órganos, en el marco de sus competencias y jurisdicciones específicas, satisfacen parte de las responsabilidades del Estado, acercando los instrumentos administrativos a los habitantes.

La descentralización fiscal se establece desde el momento que competencias de recaudación y cobro son transferidas a los niveles subnacionales para que sean ejecutadas en el marco de sus propias capacidades y arbitrios. El marco legislativo y administrativo está establecido para lograr generación de ingresos y disposición de los mismos.<sup>22</sup>

La descentralización política se consolida al reconocerse los derechos ciudadanos para ejercer capacidades electorales, de control, fiscalización y participación en instancias públicas y

territoriales, con multiplicación de ciudadanía. La participación ciudadana, la planificación participativa y el control social son componentes incorporados a la vida institucional del Estado, reconociéndose en el municipio el nivel pleno de la descentralización política.

La construcción institucional de este andamiaje permitirá dar los pasos que correspondan en el nivel intermedio de gobierno, ya no para constituir o reforzar oligarquías capitalinas que ven con desdén el esfuerzo de lo local, sino para integrarlo a un esfuerzo que tiene en la base de la democracia la fortaleza de su práctica.

### **Algunos resultados mensurables<sup>23</sup>**

La promulgación de La ley de Participación Popular ha generado cambios cuantitativos y cualitativos en el panorama social, económico, político e institucional de Bolivia:

1. La conformación de 315 municipios.
2. El reconocimiento de 14.500 OTBs, organizaciones de la sociedad civil, fortaleció la ciudadanía, la sociedad civil, ONG's, los

b) Secretaría Nacional de Participación Popular. *Inventario nacional de planes de desarrollo*, La Paz, diciembre de 1996.

c) Rodolfo Soriano. *Experiencias de planificación regional en Bolivia, relevamiento*. G-DRU, CO-TESU. La Paz, 1994.

21 La base de estas transferencias está en las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y de Municipalidades.

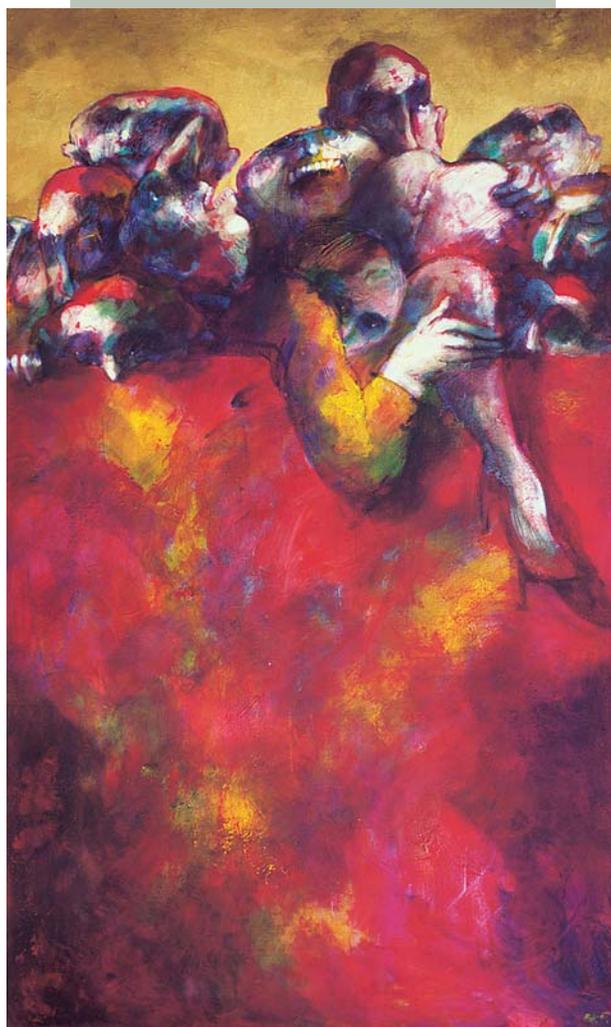
22 En esta materia, además de las leyes del numeral anterior, ver:

a) Ley 843 de Reforma Tributaria

b) *Participación popular en cifras*, tres volúmenes, correspondientes a los años 1996, 1997 y 2000

c) Galindo, Mario. *La descentralización fiscal, el caso boliviano*. Santiago de Chile, CEPAL - GTZ, 1996.

23 ICMA - IULA CELCADEL - CEPAD. *Diagnóstico sobre capacitación para la gestión local en América Latina*. Compendio sobre Bolivia. 3 volúmenes.



Ejiro Stijh. PUENTE

## Descentralización y Gestión Pública

- gremios, sectores sociales y productivos. Se estableció el derecho del control social efectivo y la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de los planes municipales.
3. El 20% de los recursos nacionales se vuelven coparticipables, realizándose una transferencia automática a las cuentas municipales, sin intervención del nivel central de gobierno, transfiriéndose 200 millones de dólares a los gobiernos municipales, y administrando ellos 500 millones de dólares de manera global. El incremento sustancial de la transferencia de rentas estatales a los gobiernos municipales, desde \$us 76,5 millones de dólares en 1990 a \$us 200 millones de dólares el año 2000 administrados por los gobiernos municipales con capacidad de generar obras, demandar bienes y servicios y movilizar a los sectores involucrados.
  4. La equidad en la distribución de los recursos estatales; mientras que en 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos de coparticipación tributaria, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante.
  5. La descentralización municipal, base de la administrativa, ha originado que, desde 1997, los departamentos y municipios ejecuten el 75% de la inversión pública Nnacional, quedando en manos del gobierno Nacional el 25% restante.
  6. La definición, de que el municipio es la base del sistema de ordenamiento territorial.<sup>24</sup>
  7. Existencia de un sistema nacional de fortalecimiento municipal que convierte en potenciales usuarios a la totalidad de los gobiernos municipales y establece una responsabilidad pública de cumplimiento. Aprobación de la norma de la planificación participativa municipal que convierte en obligatoria la consulta y la intervención de la sociedad civil en la definición de la inversión municipal, su ejecución y control.<sup>25</sup>
  8. Diseño de un sistema nacional de fortalecimiento comunitario para ofrecer capacitación a los sectores de ciudadanía con menos información y conocimiento de la dinámica estatal.
  9. El sistema nacional de inversión pública está integrado a la planificación, programación de operaciones y al presupuesto. El 35% de la inversión nacional es ejecutado por los gobiernos municipales, lográndose una socialización del gasto.
  10. Se definió el papel del nivel central como normador, aprobador de políticas; el departamental como articulador, y el municipal como ejecutor de políticas sociales. Se innovó y se incorporó instituciones de derecho público, como la designación cruzada de

<sup>24</sup> Ley de Municipalidades, artículo 3.

<sup>25</sup> Resolución Suprema 216961 del 14 de marzo de 1997.

- las autoridades y la inversión concurrente entre los tres niveles del Estado.
11. Se ha iniciado un proceso de ordenamiento territorial que comprende sus componentes de recursos, sociedad, órganos públicos y territorio. Se descubrió la potencialidad de la mancomunidad municipal,<sup>26</sup> y se cuenta con el distrito municipal, como unidad flexible para gestionar servicios, inversión y planificación.
  12. La dinámica del proceso ha incorporado de manera natural la demanda económica; el debate sobre el desarrollo económico local y el papel de actores privados en alianzas con los sectores públicos corresponde a una realidad que utiliza la institucionalidad existente para buscar respuesta a una crisis económica que se manifiesta en los niveles locales.
- adoptadas, a partir del abordaje de cinco cuestionamientos:
1. ¿Los gobiernos municipales bolivianos están priorizando la ejecución de inversión pública teniendo una visión de mediano y largo plazo?
  2. ¿Están logrando los gobiernos municipales el desarrollo de su capacidad de gestión para aplicar instrumentos fiscales y catastrales adecuados?
  3. ¿Están sirviendo los municipios, efectivamente, como base para lograr y consolidar la participación ciudadana?
  4. ¿Es la Ley de Participación Popular un instrumento válido para desarrollar ciudadanía efectiva, ejercicio de derechos y deberes y contraloría social sobre los órganos públicos, y, por ello, para lograr gobernabilidad democrática?
  5. ¿Es útil el proceso de participación popular para dar respuestas de desarrollo económico local a la pobreza de los actores sociales?

### **Las búsquedas del estudio de caso**

Después de siete años de aplicación de la Ley de Participación Popular, el estudio crítico permite conocer el grado de profundidad de las acciones. El análisis de experiencias en ámbitos municipales con dificultades pone a prueba la eficacia de las medidas

### **3. LA DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA, PREMISA DE LA PARTICIPACIÓN**

Los procesos de descentralización tienen en el tema económico y fiscal, sus aspectos más conflictivos.<sup>27</sup> Ello es comprensible si el equilibrio macroeconómico de los países resulta siendo un objetivo nacional, mayor

26 Ley de Municipalidades, artículo 155: «Dos o más municipios, a través de sus gobiernos municipales de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que le sean comunes.»

27 Ver las investigaciones desarrolladas para el sistema interamericano por el Programa de Descentralización Fiscal CEPAL - GTZ, dirigido por Gabriel Aghón, Santiago de Chile.

## Descentralización y Gestión Pública

todavía en un caso como el boliviano, que ya había conocido las consecuencias de su ruptura. Por otro lado, resulta imposible hablar de descentralización sin los recursos suficientes para ejecutar las competencias transferidas.

La contundencia de la transferencia económica del 20% de los recursos nacionales se acompañó de un procedimiento que determina su efectivización de manera automática y cotidiana; no hay intervención de funcionarios públicos que puedan desviarlos apelando a razones técnicas, y los mismos se depositan en la cuenta abierta por el municipio en el banco privado de su elección.

El gobierno nacional, al proponer la ley, aceptaba la imposibilidad de controlar el gasto desde las ciudades capitales, y por ello incorporó un mecanismo de control social para que sea la comunidad quien lo certifique; la ley crea el comité de vigilancia,<sup>28</sup> con derechos para acompañar la definición de la inversión y del gasto de los recursos transferidos; aprovechando la experiencia en el sistema cooperativo que existe en Bolivia, se pudo entender su función asimilándola a la que practica el consejo de vigilancia.

Los recursos que el gobierno municipal recibía debían tener una definición del objeto del gasto

conjuntamente con la comunidad organizada, en razón de corresponder ellos al número de sus habitantes; esta definición se incorporaba luego en el presupuesto para su ejecución correspondiente; si la ejecución no se realiza de acuerdo a lo pactado, el comité de vigilancia representa la situación y hace funcionar los instrumentos de controloría. El presupuesto es aprobado mediante una ordenanza municipal del concejo municipal; el comité de vigilancia, actuando en momentos claves de la ejecución presupuestaria, recibe la información pertinente que le permite sostener los intereses de su comunidad ante las autoridades municipales, el mismo alcalde en primer lugar, y ante el concejo municipal si no recibe respuesta satisfactoria de aquél; por ley, las autoridades municipales están obligadas a dotar de infraestructura, mobiliario y recursos básico para el trabajo de los Vigilantes.

La ley determina que los gastos corrientes del gobierno municipal, no deberán ser mayores al 15% de los recursos de transferencia, debiendo contar el presupuesto con un dictamen afirmativo del comité de vigilancia para certificar aquello y comprobar la inversión del otro 85% en el Plan operativo anual, POA.<sup>29</sup> El Poder Ejecutivo definió, luego de analizar la tendencia del

28 El comité de vigilancia debía servir como escuela de ciudadanía y como instrumento para incorporar a la población y las necesidades de áreas rurales en gobiernos municipales elegidos y administradores de lo urbano.

29 Este porcentaje se ha modificado al 25% para gastos de gestión y 75% para inversión.

30 Los fondos nacionales funcionan como facilitadores de la inversión y del equilibrio social; por su naturaleza, están divididos dependiendo de la relación que tienen con los municipios; el Fondo de Desarrollo Campesino trabaja con los municipios de población de hasta quince mil habitantes, y para los municipios con población mayor a ese número, el Fondo de Desarrollo Regional.

gasto en partidas urbanísticas, que los gobiernos municipales que quisiesen beneficiarse de recursos originados en fondos de inversión,<sup>30</sup> debían demostrar que estaban gastando por lo menos un 35% en materias relacionadas a desarrollo humano y un 25% en apoyo a la producción.<sup>31</sup>

El PDM es un instrumento que incorpora la información básica de naturaleza social, cultural, económica, productiva, geográfica, medioambiental y de potencialidades de desarrollo; debe ser elaborado por el gobierno municipal hasta el mes de octubre de su primer año de gestión, y se constituye en el marco de referencia para la inversión anual; el PDM se elabora una sola vez en cada gestión municipal aunque, por su carácter dinámico, puede ser revisado para su adecuación.

En materias de salud y educación, se crearon el directorio local de salud, DILOS, el directorio local de educación, DILE, para cada uno de dichos sectores, que presididos por el alcalde o su representante, e integrados por un representante del comité de vigilancia y otro del sector público vinculado al servicio, debían definir la ejecución operativa de las políticas locales; el funcionamiento de ambos no ha sido regular en todos los lugares.<sup>32</sup>

#### 4. LOS SUJETOS SOCIALES Y SUS RELACIONES EN EL NUEVO ESCENARIO

##### ***Organización campesina e indígenas vs. gobiernos municipales***

Las áreas rurales bolivianas tienen una capacidad productiva ligada fundamentalmente a la tierra, y la estructura social del sindicato agrario es su forma organizativa primaria. La revolución de 1952 organizó a los campesinos bajo la modalidad sindical en cada comunidad, siendo las federaciones sindicales instancias de segundo grado, que mantienen el liderazgo tradicional en la vida comunitaria; esa posición fue la que produjo dificultades para aceptar la nueva institucionalidad ofrecida por el Estado a partir de 1994. La relación del sindicato agrario no había sido con el municipio, pues, en los inicios de su organización, los gobiernos municipales prácticamente no existían. La aparición de este órgano público que mediatizaba su autoridad fue recibido con susceptibilidades y sospechas.

Algunas investigaciones tratan de demostrar que la Ley de Participación Popular, al canalizar la organización campesina hacia los comités de vigilancia, estaría llevando a las organizaciones sociales a un debilitamiento

31 Decreto 24182, diciembre de 1995.

32 La Ley 2235 del Diálogo Nacional, del 31 de julio de 2001, establece nuevos recursos y competencias a favor de los municipios; en todo caso, la lógica de aplicación sigue siendo la misma.

forzado y peligroso.<sup>33</sup> En la práctica, la situación es un enfrentamiento aún no resuelto entre la organización campesina y el órgano público, que se expresa como la disciplina sindical contra la modernidad institucional. Este escenario ha ocupado parte del debate campesino,<sup>34</sup> en el que el Estado cumple una labor de ordenamiento institucional y social imprescindible para lograr eficacia, y sin atentar contra la diferencia y la especificidad, proporciona los instrumentos para garantizar su propia continuidad.

Existen conductas normales en los ámbitos sindicales que dejan en manos de los dirigentes la representación y la interlocución comunitaria;<sup>35</sup> en dichos niveles, todavía existe el sometimiento de género y la falta de respuesta de los interlocutores campesinos que no cuentan con la autorización expresa del sindicato para ello, manifiestan la tensión existente entre las dos lógicas.

Los partidos políticos participan de los dos instrumentos que le ofrece la organización sindical; el que corresponde a la calidad de organización de la sociedad civil de confrontación con el Estado, y el que le proporciona cuadros políticos dirigenciales para su estructura orgánica.

Es interesante comprobar, por el contrario, el grado de incorporación que ha significado la medida en las organizaciones indígenas integrantes de la Confederación Indígena del Oriente, el Chaco y la Amazonia Boliviana, CIDOB. Constitución de gobiernos municipales indígenas, alcaldes y concejales que ostentan tal calidad social, conformación de distritos municipales indígenas, propuestas de administración y gestión de las tierras comunitarias de origen, TCO, reforma educativa multicultural y bilingüe, son expresiones concretas de otra forma de administrar una opción que les brinda el Estado. Las dificultades que se presentan, adquieren la calidad de conflictos que deben solucionarse, y de esa manera permiten su utilización progresiva.

### **Los instrumentos estatales de articulación**

El programa de ajuste estructural, que tiene sus manifestaciones en las políticas macroeconómicas y en la reforma del Estado aplicadas desde 1985 con el Decreto 21060,<sup>36</sup> ha sido fuertemente criticado por la Iglesia y los sectores sociales debido al costo humano que produjo en desempleo y aumento de los índices de pobreza.

33 Ayo, Diego, *Los desafíos de la participación popular*. Cuadernos CEBEM, La Paz, abril de 2000, página 21.

34 Para un escenario territorial distinto, pero bajo la misma premisa, ver: *Blanes, José, Mallkus y alcaldes*. La Paz, PIEB, CEBEM. julio de 2000.

35 Esas conductas aparecen como una dificultad en el momento de analizar la gobernabilidad democrática del proceso.

36 Conferencia Episcopal Boliviana. *Foro Jubileo 2000, documentos de análisis de la realidad*. La Paz, marzo de 2000, página 11 y sgtes.

La estabilización no generó crecimiento económico real y la capitalización con la creación de las administradoras de fondos de pensiones, medida alternativa a la privatización, no ha brindado las respuestas sociales en empleo y redistribución de riqueza que se propusieron. Manteniendo Bolivia índices muy altos de endeudamiento y de ayuda oficial para el desarrollo para continuar con la estabilidad alcanzada los últimos quince años,<sup>37</sup> calificó para el Programa de Alivio para Países Pobres Altamente Endeudados,<sup>38</sup> que, en su segundo programa, ha significado la condonación de 850 millones durante los próximos diez años; para lograrlo, el gobierno ha presentado un programa de reducción de la pobreza elaborado con la participación de la sociedad civil, con quien se definió su forma de utilización. A ese esfuerzo de consulta y concertación se ha denominado Diálogo Nacional, y su versión nacional se produjo en el mes de julio de 2000; el Diálogo tuvo su base organizativa en los municipios de la república que permitieron la realización de un conjunto de encuentros que en segunda instancia adquirieron la calidad de departamentales.<sup>39</sup>

Ése es el marco de un proceso municipal en el cual no corresponde a una excepción el interés de los ciudadanos por los programas electores que

aparecen incorporados a la vida política y se constituyen en un referente para definir opciones partidarias. De la misma manera, se encuentra el reconocimiento de las materias que tiene la LPP, convertida en un instrumento para comprender la profundidad de las medidas adoptadas por el Estado.

Se debe reconocer la dificultad existente en algunas áreas campesinas de la República, sobre todo en aquellas en las que el sindicato intermedió y gestionó la solución de las demandas sociales directamente con los niveles centrales de gobierno, para concederle al comité de vigilancia y a los nuevos actores públicos y sociales el mismo lugar que tienen en los demás municipios de la república. La existencia de rígidas consignas partidarias ya explicadas ha producido una debilidad formal en las relaciones externas del sindicato con el comité de vigilancia y de éste con el municipio, aunque las evidencias demuestran que estos municipios pueden ser considerados como de alta efectividad administrativa en el momento de establecer prioridades de desarrollo y hacer funcionar los mecanismos de contraloría social.

La fuerza política de los sindicatos campesinos ha generado la conformación de un movimiento político que ha adquirido, en alianzas partidarias,

37 Bolivia recibe unos 700 millones de dólares cada año, que significan el 12,1% del PNB. *Foro Jubileo...*, pag. 89.

38 HIPC, por sus siglas en inglés.

39 Las demandas sociales manifestadas en los diálogos departamentales, se refieren a los pedidos tradicionales de caminos, riego, apoyo a la producción, salud y educación.

representación parlamentaria. En materia de representación social y política, la estructura resulta siendo de difícil impermeabilización en los lugares que la dirigencia campesina y cocalera no lo permite.

La crisis nacional de septiembre de 2000,<sup>40</sup> ha dejado en evidencia, una vez más, la debilidad institucional de la estructura del Estado; el enfrentamiento y los bloqueos generados por el tema de la hoja de coca colocaron en un segundo plano la débil institucionalidad municipal que nada tiene que hacer en esas situaciones.

### ***Migración y desarrollo económico***

Los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda de septiembre de 2001 ratifican las tendencias migratorias del campo a la ciudad, aunque en menor proporción que los periodos anteriores, y de los departamentos llamados periféricos hacia el eje central, compuesto por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

El censo del año 1992 presentó dificultades políticas para lograr eficacia, por las denuncias formuladas en su momento por la dirigencia campesina de que el censo sería un instrumento que buscaba cobrar impuestos, palabra que produce reacciones adversas y que generó un boicot en zonas rurales

por mandato de los sindicatos para impedir su realización; el resultado negativo a esa consigna se produjo cuando, al aprobarse la Ley de Participación Popular y establecerse el criterio de distribución por la población que posea cada municipio, esos municipios vieron disminuidos sus recursos.<sup>41</sup>

Los municipios tienen dificultad de recaudar recursos propios en razón de la conformación social de la población; los pequeños productores campesinos, mayoría de la población, están eximidos por ley del pago de impuestos directos; la opción de contar con ingresos por este concepto se encuentra en las actividades gravables en áreas urbanas, y aquí la posibilidad está unida a la puesta en marcha de sistemas catastrales multifinancieros que no están funcionando.<sup>42</sup>

La categoría de municipio o ciudad intermedia, que podría proporcionar un instrumento para desarrollar potencialidades de servicios, no ha sido asumida ni forma parte de la lógica de desarrollo gubernamental y es una de las asignaturas pendientes del Estado.

### ***Discriminación étnica y de género***

En materia social, se presentan dos conductas discriminatorias.

En las áreas rurales en las que existe presencia indígena, la debilidad

40 En abril en Cochabamba, y en septiembre en Cochabamba y Achacachi, La Paz, se produjeron movilizaciones sociales que tensionaron la vida política y social de la república.

41 Los datos preliminares del Censo de 2001 señalan un crecimiento de población en las áreas rurales, producido, además del que corresponde al crecimiento vegetativo, al superarse las denuncias de destino distinto al de su origen.

42 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, *Catastro, mercado de tierras y registro de la propiedad en Bolivia*. La Paz, diciembre de 1995, página 127.

institucional que todavía poseen y el carácter primariamente reivindicatorio de sus demandas les ha disminuido las posibilidades de ejercicio pleno de ciudadanía.

La segunda corresponde a una conducta reiterada en la sociedad boliviana. Las mujeres sufren de discriminación social, política y cultural, a pesar de los avances legislativos existentes,<sup>43</sup> Las tasas de analfabetismo femenino en general tienen porcentajes que doblan el analfabetismo masculino.<sup>44</sup>

En las relaciones cotidianas y políticas, existe una conducta, encubierta en algunos casos y abierta en otros, en una constante que debe ser interpretada como una limitante de los procesos democráticos y participativos.<sup>45</sup>

El espacio que la sociedad machista<sup>46</sup> ha reservado para las mujeres campesinas e indígenas se encuentra en las labores domésticas y en la producción, quedando los aspectos de representación y liderazgo para los hombres. De-

más está expresar que esta afirmación es cada vez más cuestionada.<sup>47</sup>

### **La profundización de la Ley**

Las recomendaciones que se proponen en el debate nacional expresan de manera reiterada la necesidad de profundizar la participación popular. Los pedidos para lograr capacitación y fortalecimiento por parte de las instituciones sociales se entienden con relación a un escenario que tuvieron dificultad para aceptarlo, pero que ya no pueden desconocer, y por el contrario, pueden aprovechar sus ventajas. Esa realidad es tan evidente como que en la eficacia para resolver necesidades, donde antes no existía gobierno municipal, hoy compiten el municipio y las organizaciones sociales de segundo grado.<sup>48</sup>

Ese escenario plantea una potencialidad, pues la necesidad de capacitación ha dejado de ser exclusivamente una oferta gubernamental para convertirse en una demanda comunitaria.

43 Se ha aprobado la Ley del Tercio, que obliga a los partidos políticos a que sus candidatos parlamentarios con opción electoral correspondan, en esa proporción, a las mujeres. Similar previsión existe para las elecciones municipales.

44 Ver Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, *Atlas estadístico de municipios*. INE, COSUDE, La Paz, octubre de 1999.

45 Ver: Salazar de la Torre, Cecilia. *Politización desde abajo, las mujeres en la participación popular*, La Paz, Coordinadora de la Mujer, agosto de 2000.

Alemán, Silvia. *Equidad de Género en el Desarrollo Rural*. La Paz. Ministerio de Desarrollo Humano. 1997.

Betancourt García, Rosario, *Madres educadoras, una alternativa para la educación inicial en el área rural*. Santa Cruz, Centro de Promoción Agraria Campesina. 1998.

46 Ministerio de Desarrollo Humano. *Bolivia: Informe Nacional sobre población y desarrollo*. La Paz, agosto de 1994. Página 76.

47 Ardaya Salinas, Gloria, *Género y desarrollo sostenible*. Temas Bolivia 21, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1977.

48 Esta afirmación corresponde ser entendida como válida en periodos normales pues ya se ha expresado la diferencia en momentos de tensión institucional en los cuales el municipio queda subordinado, en áreas territoriales de conflicto, a la dirigencia sindical.

La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), hizo cuestión de estado del término OTB, por considerarlo perverso en el intento de desconocer a sus organizaciones tradicionales y de imponer otra forma asociativa; las razones explicativas que se ofrecieron para demostrar que la OTB era una denominación genérica con fines prácticos para no repetir constantemente “pueblo indígena, sindicato campesino y junta vecinal,” a los que interpela, no fueron suficientes y debieron firmarse convenios con el gobierno luego de un año de negociación, en cuyo transcurso quedó en evidencia lo injustificado de la susceptibilidad.

Otro aspecto que plantea la profundización de la ley, está en la utilización del instrumento mancomunitario que se incorpora como una opción de desarrollo.<sup>49</sup> Propuestas concertadas en la provisión de servicios, mantenimiento de caminos, administración de maquinaria, planificación, salud, educación, recolección de residuos sólidos, agua y energía, que corresponden a las materias naturales para

lograr servicios públicos mancomunados, en áreas rurales y urbanas.<sup>50</sup> La Ley de Municipalidades ha incorporado en su normativa un capítulo expreso sobre ellas, aspecto que será profundizado más adelante.

### **Las dificultades de la Ley de Descentralización**

Resulta evidente la falta de conocimiento y comprensión de la Ley de Descentralización Administrativa por parte de los actores políticos y sociales. La Ley 1654, que entró en vigencia el 1 de enero de 1996, buscaba convertirse en un instrumento de apoyo al proceso de participación popular al establecer que las prefecturas debían realizar inversión concurrente con los municipios.

Para hacer efectiva la relación, la conformación del consejo departamental, responsable de aprobar el presupuesto y el plan de desarrollo departamental debía nacer de una reunión de concejales municipales; queda en evidencia que no ha sido comprendido ni asimilado el procedimiento por el cual ciudadanos notables son elegidos por los concejales

49 A la fecha, en Bolivia existen 64 mancomunidades municipales, organizadas para los más diversos servicios. Las que ofrecen más interés por las características alcanzadas, son la mancomunidad de municipios de la Gran Chiquitania y la mancomunidad de municipios del Cono Sur, con sede en Mizque. Ver:

- a) Molina, Carlos Hugo. *Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitania*. La Paz, Friedrich Ebert Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. mayo de 2000.
- b) Molina, Carlos Hugo, Ruddy Cuellar, Evans Gandarilla, *Mancomunidad Municipal: Visión estratégica para una política de Estado*. La Paz. Cooperación Técnica Alemana - Gestión Participativa, y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. junio de 2000. .

50 Urquidí Jorge, *El desafío de las ciudades metropolitanas en Bolivia. Panorama de las condiciones salientes en La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz*. Santa Cruz. Foro Internacional sobre Metropolización. Universidad de Toronto, Canadá, marzo de 1999.

municipales en las jurisdicciones provinciales; la figura que la doctrina boliviana ha denominado “designación cruzada”, en razón de que el presidente de la república designa al prefecto del departamento y los concejales municipales a los consejeros departamentales, demuestra dificultades en su comprensión y eficacia.<sup>51</sup>

La primer diferencia radical entre las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa se encuentra en la distinta intensidad de los procesos de comunicación que tuvieron; el reconocimiento de que la participación popular tiene un grado de comprensión por los sectores sociales por la difusión que se le dio contrasta con la escasa que existió para hacer conocer la descentralización departamental.

La segunda tiene relación con la propuesta tradicional sobre la cual se había conceptualizado la descentralización departamental y que se expresaba en opciones que proponían elección en la instancia territorial intermedia, las prefecturas, en las personas de los prefectos y consejeros; la modalidad adoptada, técnicamente sostenible y favorable a los municipios, no mereció hasta la fecha el empoderamiento ni de los municipios ni de la sociedad civil.<sup>52</sup> Los comités

cívicos departamentales habían optado por el camino de la descentralización hacia las capitales de departamentos, y con excepción de la institución cívica de la ciudad de La Paz,<sup>53</sup> ninguna de las otras asumieron la ley con entusiasmo, como tampoco lo habían hecho con la Ley de Participación Popular.

Los consejeros departamentales no han sido identificados en los municipios como sujetos de representación social y no han cumplido con su labor de relacionar efectivamente a los municipios con la inversión y la planificación departamental; esta situación los dejó sin legitimidad y sin cumplir una condición elemental de rendición de cuentas.

En tercer lugar, las prefecturas, siguiendo prácticas paternalista de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, no entendieron la relación que debían mantener con estos actores públicos emergentes y no ejecutaron el principio de la inversión concurrente. La ley definía que el nivel intermedio continuara siendo de gestión y administración, dejando la calidad de gobiernos al nivel nacional y al municipal como responsables de ordenar el desarrollo; la calidad de instancia articuladora que debía cumplir la prefectura no ha sido ejercida.

51 Molina, García y Landivar; *Evaluación de los Consejos Departamentales y Provinciales*. La Paz. ILDIS, marzo de 2001.

52 Esta situación se vio complejizada por los cambios que operó el gobierno nacional desde agosto de 1997, que modificó en dos años tres veces la estructura de las prefecturas, con los cambios de personal técnico que le fueron consecuentes.

53 El presidente del comité cívico de La Paz fue el único dirigente cívico de la república que fue designado consejero departamental en el inicio de la puesta en marcha de la Ley de Descentralización, en abril de 1996.

La falta de funcionamiento orgánico y eficaz de la prefectura ha dejado sin un instrumento de apoyo para profundizar el desarrollo; el consejo departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, y la crisis del agua en abril de 2000, el recurrente problema de la droga, el conflicto político de septiembre de 2000, los problemas de saneamiento y titulación de la tierra y la aguda crisis económica que se siente en todo el país han generado una opinión ciudadana que ve al consejo como una estructura inoperante. Esta percepción debilita la eficacia de una instancia técnico-política de relacionamiento con los municipios; un cambio de escenario podría significar la presencia de alcaldes en los consejos departamentales para aprobar planes, programas y presupuestos.

### ***La coca en el ambiente municipal***

El problema generado por la producción de la hoja de coca excedentaria requiere ser considerado, dadas las consecuencias que ello ha producido sobre la economía nacional, las relaciones políticas internas,<sup>54</sup> y los acontecimientos políticos producidos como resultado de su erradicación.

El Estado ha intentado varias propuestas para desarrollar una política nacional en esta materia; desarrollo alternativo, coca no es cocaína, op-

ción cero, militarización, destrucción de la hoja de coca son algunas de las propuestas que han tenido como telón de fondo a la cooperación internacional, en general, y a la ayuda norteamericana, en particular.

Resulta difícil sustraer de ese contexto cualquier proceso social campesino; la existencia de recursos especiales, la presencia militar, las organizaciones sindicales adversas a las acciones sobre la coca, el manejo económico de las redes delictivas internacionales que operan, configuran un escenario que subordina cualquier proceso institucional, entre ello el de la participación popular, por la subsidiaridad económica del mismo.

Incorporado este componente, es más fácil comprender sistemas organizativos y de control sindical y político, distintos a los que cuenta el Estado, y resulta difícil suponer que la ley de Participación Popular pueda resolverlos; no hay duda que la ley puede facilitar relaciones y consensos, pero, evidentemente, no serán suficientes mientras persistan otras realidades que nada tienen que ver con un POA o un PDM.

### ***El futuro de la participación ciudadana y la descentralización***

Estamos frente a un potencial cambio de actitud, que podría pasar de la

54 Córdoba, Eduardo, «Opinión pública y el problema de la coca», en Roberto Laserna, coordinador: *Empujando la concertación, marchas campesinas, opinión pública y coca*. La Paz. CERES - PIEB, octubre de 1999. página 65.

defensa a la construcción; no sería estratégico desconocer este componente, pues los instrumentos públicos se justifican con la eficacia de acciones que los procesos sociales demandan. El desarrollo requiere de constataciones empíricas y éstas son muy difíciles de lograr cuando, además de las dificultades naturales de procesos complejos, perviven manifestaciones de violencia y de ruptura.

Tomando otra vez el Diálogo Nacional,<sup>55</sup> los acuerdos de la agenda social en materia política, de asignación de recursos para la lucha contra la pobreza y de participación ciudadana pueden ofrecer un escenario de refuerzo de los aspectos positivos y de superación de aquellos que limitan el desarrollo, para generar procesos desencadenantes en materia productiva, que son los que movilizan a los pueblos.

No está ausente la radicalización del escenario de confrontación en temas como el agua, la tierra, la crisis económica y el problema de la hoja de coca, y que tiene en otros ámbitos latinoamericanos evidencias que resultan difíciles de resolver.<sup>56</sup> El esfuerzo logrado por autoridades municipales y actores sociales productivos desaparece cuando los problemas sociales y económicos de naturaleza estructural requieren de otros instrumentos y

políticas mayores a las aprobadas para ámbitos municipales.

Otro escenario es el que se manifiesta en situaciones como las actuales, en las que el gobierno nacional, olvidando la calidad de política de Estado que le confirió la nación a la participación popular, debilita por acción y omisión un proceso del que no fue un entusiasta iniciador. Evidentemente, las fortalezas locales y el diseño de la ley orientado a convertir a los gobiernos municipales y organizaciones sociales en los actores privilegiados, ha demostrado su eficacia durante los últimos cuatro años de un gobierno que soslayó su compromiso en la materia; pero, obviamente, sólo un acompañamiento desde los niveles nacionales y departamentales puede lograr resultados positivos plenos.

## 5. LECCIONES APRENDIDAS

El estudio de caso ha incorporado constataciones que, analizadas integralmente con experiencias similares, permiten señalar las lecciones aprendidas.

### *Los nuevos escenarios*

Si bien los recursos de transferencia de la participación popular han logrado iniciar el desarrollo municipal, es evidente que cada vez serán más insuficientes para enfrentar sólo con

55 Diálogo Nacional 2000. Secretaría Técnica, La Paz, julio 2000. Como producto del Diálogo, se aprobó la Ley 2235 del 31 de julio de 2001. En ella se establecen los lineamientos de la estrategia boliviana de reducción de la pobreza, los recursos del programa ampliado de alivio a la deuda, su forma de distribución, la política de compensación y fondos de inversión y la radicalización del control social.

56 Colombia es una muestra de la debilidad a la que pueden llegar los municipios en áreas de conflicto, en un país que tiene una estrategia de fortalecimiento municipal de características radicales.

ellos las demandas sociales; esta variable demuestra la necesidad de profundizar sobre cuatro nuevos retos que son emergentes del proceso y que tienen en la LPP un instrumento válido para su profundización.

El primero está con relación al desarrollo de la capacidad de gestión administrativa de los gobiernos municipales y las potencialidades de implantar catastros y fortalecer los ingresos propios municipales; el cobro de impuestos municipales tiene en Bolivia una experiencia que no se ha desarrollado a plenitud; se debe a razones de naturaleza política—enfrentarse con el evasor-elector— y a la existencia de prácticas pocos transparentes en los sistemas de recaudación que favorecen la corrupción y el incumplimiento. Este componente debe tomar en cuenta la crisis económica que soporta la nación, la falta de disciplina fiscal, la ausencia de instrumentos económicos de fomento al desarrollo económico local y la exención de pago del que gozan los pequeños y numerosos, propietarios de la tierra.

La segunda se refiere a la necesidad que los gobiernos municipales se conviertan en facilitadores de actividades productivas de naturaleza económica en favor de la población; el desarrollo económico local, conocido como municipio productivo y competitivo;<sup>57</sup> se trata de promocionar las condiciones para que la iniciativa económica se desarrolle y mejore las condiciones de vida de los habitantes y sus comunidades. Experiencias que crean comisiones de desarrollo local (CODEL)<sup>58</sup> o directorios locales de promoción económica (DILPE),<sup>59</sup> son la demostración de la importancia que adquiere este nuevo escenario.<sup>60</sup>

La tercera se refiere a reconocer que la mayoría de las materias y competencias municipales no pueden resolverse en el ámbito expreso de la jurisdicción municipal, y los municipios requieren mancomunarse para lograr mejores resultados; la conformación de mancomunidades municipales<sup>61</sup> es el resultado de la necesidad de alianzas entre dos o más municipios, voluntariamente asociados para superar limitaciones y efectuar inversión concurrente con otras instancias del

57 *Caminando al municipio productivo*, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación. La Paz, mayo de 1999, página 13.

58 Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, FORMASOL. *Desarrollo económico local*, Santa Cruz, agosto de 2000. Centro Para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible. *La Comisión de desarrollo local, CODEL*. Santa Cruz, octubre de 2000 y noviembre de 2001.

59 Iván Arias, coordinador. *Municipio productivo, promoción económica local*, segunda edición. La Paz, PADER-COSUDE, 1999, página 142.

60 La crisis argentina ha demostrado el desprecio que tienen los procesos de globalización por las iniciativas y las acciones económicas generadas en la base social; el componente ideológico de la economía demuestra la necesidad de recuperar lo local como base de sostenimiento de procesos, instituciones y satisfacción de necesidades. Estamos volviendo a la economía por un camino distinto de la mano invisible y el dogma; la realidad no está conduciendo a la economía de la mano de la gente.

Estado y sectores privados, inclusive. La mancomunidad municipal se convierte en un instrumento del ordenamiento territorial,<sup>62</sup> facilitador de la inversión, instrumento de apoyo a la gestión de los municipios que la integran y en una propuesta de desarrollo cuando logran elaborar un plan de desarrollo mancomunitario.<sup>63</sup> La mancomunidad municipal está ayudando a recuperar el concepto de región territorial que en Bolivia había desaparecido de la nomenclatura administrativa y técnica por una torpeza de los gobiernos militares.

La sociedad de la información es una oferta de acciones para facilitar el relacionamiento de lo local con la globalización; la necesidad de superar la satanización de procesos globales, para aprovechar sus instrumentos, no forma parte todavía del discurso político; incorporación al mercado y la utilización de sus reglas de juego

para poner en valor las propias posibilidades requiere de un trabajo sostenido que ayude a superar las reacciones adversas que despiertan propuestas de esta naturaleza y que permitan alcanzar producción y competitividad, superando las limitaciones que tienen los Estado y pueblos vulnerables económicamente.<sup>64</sup>

### **La visión de mediano y largo plazo**

La planificación estratégica es el resultado de un trabajo político y técnico que requiere sostenibilidad y continuidad; el Estado ha diseñado los instrumentos de planificación necesarios para lograr resultados, pero éstos no están siendo utilizados de manera coherente.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, PGDES, el Plan de Desarrollo Departamental, PDD, y el Plan de

61 Además de la referencia de la cita 47:

- a) Molina, Carlos Hugo. Las mancomunidades y consorcios municipales, Granada, CEMCI, abril, 2002.
  - b) Molina, Carlos Hugo y Ruddy Cuellar. *Propuesta para la gestión administrativa de las mancomunidades municipales*. La Paz, CEPAD, AIPE. enero de 2001.
  - c) GTZ-Gestión Participativa y Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, *Estudio para el desarrollo económico y la provisión de servicios financieros en la mancomunidad de Ccordillera*, La Paz, junio de 2000.
  - d) Urioste, Miguel, *Del Estado anticampesino a la mancomunidad de municipios*, La Paz, agosto de 2000.
  - e) Pabón Balderas Edgar Antonio, *La experiencia de las mancomunidades en Bolivia*. La Paz, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. marzo 2000.
- 62 Peigne, Alain, *Territorialidad andina, aproximación a la gestión del espacio intercomunal*. Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos «Bartolomé de Las Casas», Cusco, Perú, octubre de 1994.
- 63 La Ley de Municipalidades ha incorporado dos capítulos expresos sobre la materia mancomunitaria. Artículos 155 a 162.
- 64 Chávez Corrales, Juan Carlos. *Estado y competitividad*, La Paz, Fundación Milenio. abril de 1997. página 24.  
*Desarrollo Humano en Bolivia, 1998*. La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 1998, página 77.

Desarrollo Municipal, PDM, tendrían que corresponderse de manera natural para lograr una visión estratégica de desarrollo; si bien la casi totalidad de los municipios bolivianos ya tienen sus PDMs, éstos no están integrados ni responden a una articulación con los otros instrumentos de desarrollo del Estado. Como en otros casos, el PDM ha sido elaborado para cumplir una formalidad antes que como un instrumento real de desarrollo, y por ello, tampoco han tomado en cuenta el plan departamental.

Se hace necesario insistir en la compatibilización de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional en un tema que planteará dificultades si se lo ejecuta sectorialmente.

### ***Condiciones para la participación***

Los gobiernos municipales tienen los instrumentos para planificar y actuar en consecuencia, y ello requiere una propuesta que les permita integrar la participación ciudadana al desarrollo económico local para que se complemente con la demanda social vinculada a infraestructura y servicio que ha caracterizado hasta ahora el proceso. La riqueza organizativa y la fuerza social de la misma es un atributo social de los municipios, y los ciudadanos estarían en posibilidades de profundizar el ejercicio de sus derechos.

La participación política efectiva está bloqueada por presiones partida-

rias planteando un escenario de democracia limitada, y no obstante los instrumentos formales existentes, existirá dificultad de responder a las necesidades de una democracia representativa.

Las tendencias segregacionistas, de género y étnicas, plantean una debilidad que debe ser enfrentada, pues limitan las posibilidades de lograr sociedades justas e integradas.

### ***Las alianzas estratégicas***

La mancomunidad municipal puede ser un instrumento válido para aunar esfuerzos productivos y sociales; no se ha comprobado todavía sus potencialidades plenas en la zona ni se están utilizando sus mecanismos.

Es necesario desarrollar el concepto de las alianzas estratégicas para incorporar a sujetos económicos y productivos que hasta ahora no han comprendido ni utilizado el valor del proceso municipal. Las instancias de concertación y resolución de conflictos en esta materia se facilitan más rápidamente que en otras, y permitirán ganar experiencia para incorporarla como una práctica que priorice a los sujetos productivos, privados y sociales. El trabajo en este aspecto requiere ser entendido como parte de una estrategia de mediano y largo plazo y requiere ser asumido en toda la globalidad productiva que se genera en el ámbito municipal; y corresponden, además de los actores tradicionales, aquellos que se relacionan de manera

estratégica con el desarrollo agropecuario y forestal.<sup>65</sup>

### **Gobernabilidad democrática**

El marco político institucional de la sociedad civil debe reforzarse en el ejercicio de los derechos ciudadanos; como se ha visto, ésta no es una conclusión positiva, por el grado de manipulación al que son sometidos los actores sociales. Un trabajo concertado de los actores políticos y de la sociedad civil democrática puede lograr la profundización de la gobernabilidad.

La demanda por formación y capacitación política debe ser interpretada como una necesidad que requiere pronta respuesta para reafirmar una tendencia democrática de cuyo fortalecimiento podrán lograrse mejores resultados en los aspectos de fortalecimiento institucional.

El marco institucional de la participación popular no se ve apoyado con acciones permanentes de los órganos públicos de desarrollo; la refectura y sus instrumentos administrativos, no acompañan las propuestas de la base social, y, por ello, refuerzan la crítica a la falta de eficacia pública para resolver los problemas.

No se ha integrado a los municipios, todavía, propuestas apoyadas en los instrumentos de la sociedad de la información; otros lugares en los cuales estos instrumentos han sido incorporados a la vida cotidiana a partir de necesidades concretas-precios de

mercados, oferta y relaciones productivas, solución a problemas productivos, integración cultural efectiva, han logrado ampliar el espectro social de relaciones y la visión filosófica de la vida.

### **Aprovechamiento de potencialidades**

Resulta un espacio común en Bolivia el utilizar las categorías participativas y descentralizadoras por parte de los actores sociales y municipales de manera natural y espontánea; el debate es por mejorar el funcionamiento o por demanda de profundización, no ya por carencia. Este elemento no debe perderse en el momento que se establezcan las debilidades del proceso y de los actores.

Debe reiterarse la importancia que tiene el cambio de mentalidad y actitudes en procesos administrativos de descentralización y que no siempre se dan en simultaneidad. Las estructuras burocráticas requieren firmeza en la aplicación de reforma administrativa, pues las rutinas superan la reglamentación, y casi siempre se orientan a la pesadez y la inoperancia. De ahí por qué, resulta necesario unir a las medidas administrativas la participación ciudadana efectiva.

La participación popular está integrada a la vida cotidiana de los municipios, con diferentes grados de

<sup>65</sup> Danilo Paz Ballivián, director. *Lineamientos de estrategia de desarrollo agropecuario y forestal, informe técnico del anteproyecto de ley*. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, La Paz, enero de 2000.



***Descentralización y Gestión Pública***

profundidad. La constante es la comprobación de que el proceso se ha convertido en una acción ideológica y política que supera ampliamente

los márgenes administrativos en los que se ha intentado mantenerlo. y que puede ofrecer a Bolivia una base para fortalecer su democracia.

# EL NIVEL DEPARTAMENTAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: APUNTES PARA LA REFLEXIÓN

**Gloria Ardaya Salinas\***  
**Jenny Ybarnegaray Ortiz\*\***

## INTRODUCCIÓN

Hasta el presente se han producido escasos estudios que aborden el sistema político y social departamental, así como el papel de la prefectura en la constitución, consolidación y la posterior formación de las regiones. En efecto, la mayor parte de los estudios producidos con posterioridad a la Ley de Descentralización Administrativa están referidos al nivel municipal.

El presente artículo es el resultado, en primer lugar, de nuestra participación en el estudio de Evaluación de las capacidades institucionales y de gestión de las prefecturas realizado a fines de 2001 y principios de 2002 por encargo del Viceministerio de Coordinación Gubernamental - Ministerio de la Presidencia; y, en segundo lugar, de posteriores reflexiones e intercambios de información y puntos de vista con nuestros colegas del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP-GTZ).

En dicho estudio se analizó las capacidades de gestión financiera, gestión interna, planificación, gestión política, involucramiento social y normativa legal, habiéndonos correspondido la tarea de evaluar la gestión política de las prefecturas y el involucramiento de actores sociales en la gestión prefectural, respectivamente. De donde, en este artículo, daremos cuenta de los principales resultados y conclusiones de la evaluación en estos dos ámbitos que, por cierto, están muy relacionados entre sí.

- 
- Socióloga, asesora Principal PADEP/GTZ, docente CIDES/UMSA.
  - Psicóloga Social, Asesora Técnica PADEP/GTZ.

Nuestro propósito es evaluar las capacidades de las prefecturas para cumplir con los objetivos del proceso de descentralización y de desempeño de las funciones y competencias que les atribuye la Constitución Política del Estado y otras leyes de la república, particularmente la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa. En ese contexto, identificamos algunos de los factores políticos que influyen en el desempeño de las prefecturas, la influencia e injerencia de la administración centralizada en la constitución de un sistema político y social departamental, que impiden la conformación de una comunidad política regional, así como los factores que determinan la mayor o menor capacidad de las prefecturas para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de planificación y ejecución de planes, programas y proyectos departamentales.

## **1. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL ÁREA DE ANÁLISIS Y DEL NIVEL DEPARTAMENTAL**

Este trabajo se refiere a la organización política del Estado a nivel subnacional y la gobernabilidad departamental, en el contexto de la democracia representativa o más bien «delegativa». Bajo el concepto de democracia «delegativa» O' Donnell (1994) señala una concepción y práctica del Poder Ejecutivo que presupone que éste tiene el derecho delegado por el electorado de hacer lo que le parezca adecuado para el país. También afirma que en las democracias establecidas, las democracias delegativas son inherentemente hostiles a los patrones de representación normales a la creación y establecimiento de instituciones políticas y, especialmente a lo que denomina «responsabilidad horizontal». Por su parte, Calderón (1998) entiende que la gobernabilidad está conectada con la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción política. Esta construcción involucra a un conjunto de acciones asociadas con la formación del poder, liderazgo y autoridad. En general, la gobernabilidad refiere a la construcción del orden; mientras que la gobernabilidad democrática refiere a la construcción de un orden institucional de procesamiento de los conflictos de forma plural y abierta.

La gobernabilidad democrática está conectada con la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción que involucra un conjunto de acciones asociadas con la formación de un sistema de relaciones políticas, que implica poder, autoridad y liderazgo. El orden institucional debe estar dotado de legitimidad colectiva y, a la vez, de un régimen eficaz de vida pública (Arbós y Giner, 1993). Legitimidad y eficacia son cualidades necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social. La gobernabilidad consiste en la capacidad de un gobierno de ejercer, a la vez, las dos funciones.

La legitimidad del gobierno es la condición de «aceptable» que tiene su autoridad ante los ojos de los ciudadanos. En democracia, la condición necesaria para calificar a un gobierno de legal es que tenga su origen en elecciones libres y competitivas. Junto a la legalidad electoral originaria, éstos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder, ya que su ejercicio cotidiano se ve sometido a una fuerte presión de las demandas sociales.

Los gobernantes actuales deben ser eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales, las que muchas veces se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas. La sobrecarga que conlleva la multiplicidad de demandas, juega en contra de la eficacia de la acción del gobierno y, al no satisfacerlas, se erosiona la legitimidad cotidiana del gobierno (Arbós y Giner, 1993).

Es en este ámbito que corresponde a la autoridad designada crear las condiciones necesarias para el levantamiento ordenado de la demanda social, generar los espacios que se requieran para involucrar a los actores sociales en los procesos del desarrollo socioeconómico, convocar a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil a compartir la responsabilidad de ejecutar planes y proyectos acordados. En Bolivia, estos procesos están debidamente establecidos y responden a la norma básica del Sistema Nacional de Planificación.

La democracia es un sistema de derechos positivos, pero no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, el que contempla derechos y obligaciones (Pasquino, 1999). En Bolivia, la instauración de la democracia representativa y la vigencia del nuevo modelo de desarrollo han permitido al país realizar un conjunto de reformas de primera, segunda y tercera generación. Dentro de ellas, se ha intentado implantar una reforma del Estado que permita, entre otros aspectos, acercar al ciudadano a la gestión y hacerla más eficiente. Sin embargo, luego de más de una década de aquellas reformas, uno de los escollos que se observa es la tentativa de conciliar un Estado moderno con una sociedad arcaica. Como en otros países de la región, el problema de la gobernabilidad está fundado en la contradicción y paradoja entre tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos (Castañeda, cit. por Fleury, 1999).

La ciudadanía se puede ejercer de forma plena sólo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, impera el Estado de derecho y los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo. Además, cuando todas las personas gozan ciertos prerrequisitos económicos y sociales que las habilita para aquel ejercicio. Y sólo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización universal de la ciudadanía (O'Donnell, 1992).

## **Descentralización y Gestión Pública**

Es menester asegurar lo universal y predecible de los derechos (Przeworski *et al.*, 1999). Como lo han demostrado varias experiencias nacionales, para que el ejercicio de la ciudadanía sea predecible y efectivo en un régimen democrático, el Estado debe cumplir al menos tres condiciones: a) los gobiernos y funcionarios tienen que actuar de acuerdo a la Constitución y las leyes; b) que exista un sistema legal universalista que es una dimensión constitutiva del orden que garantiza un Estado en un territorio determinado (incluye los derechos y obligaciones del derecho público y también las regulaciones de las relaciones privadas); y c) la vigencia y efectividad de los derechos de ciudadanía depende de la calidad y cantidad de la presencia del Estado en las relaciones privadas.

Se debe mencionar, una vez más, que, para que todos ejerzan efectivamente sus derechos ciudadanos deben darse las condiciones sociales necesarias, ya que aquellos sólo están al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación, acceso a la información, etc. En suma, tanto los ciudadanos como el Estado deben definir sus papeles en la democracia. La ciudadanía y el Estado deben definir un conjunto mutuo de obligaciones.

Como ya es común afirmar, Bolivia vive un proceso de cambios caracterizados por el desafío de armonizar la democracia política, el desarrollo económico y la equidad social. Estos desafíos se expresan en el diagnóstico de que la «pobreza, la inequidad y la exclusión son los problemas más severos que afectan a la democracia y gobernabilidad; consecuentemente, la preservación de la democracia exige atender prioritariamente esos retos» (FUNDEMOS/Fundación Hans Seidel, 2001). La democracia, como la definición de reglas legítimas de competencia política en la cual se permite la participación no discriminada presupone la certeza en relación con las reglas del juego, acompañada de la incertidumbre en relación con sus resultados.

La relación entre el Estado y la sociedad en Bolivia se ha distinguido por tres características centrales que actúan de manera sinérgica, cada una de ellas potenciando a las demás. En esas características pueden encontrarse las raíces de la crisis estructural del Estado, actualmente potenciada y ampliada por el proceso de globalización de la economía mundial. El patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión son las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad que se mantienen en la actualidad.

Ante aquellas características, el proceso de descentralización debe perseguir la afirmación de un comportamiento ciudadano por parte de la población, para lo cual debe, por un lado, «empoderar» a la comunidad respecto de sus derechos y obligaciones; y, por otro lado, debe conformar en la ciudadanía redes de usuarios o clientes. Más específicamente, el gobierno debe formular y regular más que operar; facultar a las comunidades, estimular a la competencia

y él mismo ser competitivo, orientar la gestión sobre la base de resultados, financiar el desempeño institucional y satisfacer las expectativas de los usuarios de los servicios públicos.

Estos procesos funcionan cuando la ciudadanía se «apropia» de las instituciones y de los servicios. En este sentido, es importante un proceso ininterrumpido de educación ciudadana para convertirla en un agente de exigencias de eficiencia en el servicio público. Esta apropiación del sentido público de los servicios y las instituciones es posible solamente si se abren espacios de discusión acerca de temas públicos (carácter deliberativo de la democracia) y si se instituyen gerencias públicas democratizantes marcadas por sus estrategias de responsabilidad social.

## **2. MARCO NORMATIVO: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL**

El proceso de descentralización, que en el país se (re)inicia en 1994, se inscribe en las llamadas «Reformas de segunda generación». Se basa en los siguientes instrumentos legales:

- Ley N° 1615 (06/02/95) que aprueba las Reformas a la Constitución Política del Estado
- Ley N° 1551 (20/04/94) de Participación Popular
- Ley N° 1702 de Modificación a la Ley de Participación Popular y a la Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 1654 (28/07/95) de Descentralización Administrativa
- Ley N° 1788 (16/09/97) de Organización del Poder Ejecutivo
- Ley N° 2028 (28/10/99) de Municipalidades
- Leyes (anuales) del Presupuesto General de la Nación
- Otras leyes, decretos supremos y normas jurídicas conexas.

La Constitución Política del Estado determina que «en cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto, designado por el presidente de la República. El prefecto ejerce la función de comandante general del departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los sub prefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia. Sus demás atribuciones se fijan por ley. Los senadores y diputados podrán ser designados prefectos de departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo» (Art. 109). Además, establece que «el Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. En cada departamento existe un consejo departamental, presidido por el prefecto, cuya composición y atribuciones establece la ley» (Art. 110).

## Descentralización y Gestión Pública

Las atribuciones del prefecto a las que se refiere la CPE están definidas en el artículo 5 de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa y son las siguientes:

- a) *Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes, los decretos y las resoluciones.*
- b) *Dentro de la personalidad jurídica del Estado, ejercer la representación legal de la prefectura, de acuerdo a los alcances establecidos en la presente ley.*
- c) *Conservar el orden interno en el departamento.*
- d) *Administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental.*
- e) *Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación, en coordinación con los gobiernos municipales del departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.*
- f) *Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y al régimen económico y financiero de la presente ley, en las áreas de:*
  - *Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales.*
  - *Electrificación rural*
  - *Infraestructura de riego y apoyo a la producción*
  - *Investigación y extensión técnico-científica*
  - *Conservación y preservación del medio ambiente*
  - *Promoción y turismo*
  - *Programas de asistencia social*
  - *Programas de fortalecimiento municipal*
  - *Otros concurrentes con los Gobiernos Municipales.*
- g) *Administrar, supervisar y controlar, o por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios.*
- h) *Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores.*
- i) *Elaborar el proyecto de presupuesto departamental de conformidad a las normas del Sistema Nacional de Presupuesto, y remitirlo al consejo departamental para su consideración y posterior remisión a nivel nacional para el cumplimiento de las normas constitucionales.*
- j) *Ejecutar el presupuesto departamental en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental, y presentar la cuenta de ingresos y egresos anual ejecutada al consejo departamental para su aprobación.*
- k) *Promover la participación popular y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes al Poder Ejecutivo.*
- l) *Canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales en el marco de las competencias transferidas.*
- m) *Dictar resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones técnico-administrativas.*
- n) *Resolver los recursos administrativos que se interpongan con relación a materias de su competencia.*
- o) *Designar a los subprefectos en las provincias, a los corregidores en los cantones y al personal*

## Descentralización y Gestión Pública

- dependiente, cuyo nombramiento no este reservado a otras instancias.*
- p) *Designar a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otras instancias. Su número, sus atribuciones y forma de designación, serán establecidas y determinadas mediante Decreto Supremo.*
  - q) *Gestionar créditos para inversión.*
  - r) *Otorgar personalidad jurídica con validez en todo el territorio nacional a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, constituidas en el territorio nacional o en el extranjero, siempre que estas hubieren establecido domicilio en su jurisdicción. Registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.*
  - s) *Presidir sesiones del Consejo Departamental, con derecho a voz y voto dirimidor, con excepción de aquellos casos referidos a la facultad de fiscalización del Consejo.*
  - t) *Promover la inversión privada para el departamento.*
  - u) *Otras atribuciones asignadas por la legislación vigente y aquellas que sean delegadas mediante Decreto Supremo.*

La Estructura Orgánica vigente de las Prefecturas de Departamento ha sido definida mediante el Decreto Supremo N° 25060, y está compuesta por los siguientes niveles:

1. Nivel superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefecto del Departamento</li> <li>• Consejo Departamental</li> </ul>
2. Nivel de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Técnico</li> </ul>
3. Nivel de control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría Interna</li> </ul>
4. Nivel de asesoramiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoría General</li> <li>• Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO)</li> </ul>
5. Nivel de apoyo directo al prefecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinete Prefectural</li> <li>• Unidad de Estrategias de Desarrollo</li> <li>• Unidad de Seguridad Ciudadana</li> <li>• Unidad de Comunicación Social</li> </ul>
6. Nivel ejecutivo y operativo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direcciones Departamentales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección General de coordinación</li> <li>- Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente</li> <li>- Dirección de Desarrollo Productivo</li> <li>- Dirección de Desarrollo Social</li> <li>- Dirección de Desarrollo de Infraestructura</li> <li>- Dirección Administrativa y Financiera</li> <li>- Dirección Jurídica</li> </ul> </li> <li>• Servicios Departamentales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicio Departamental de Salud</li> <li>- Servicio Departamental de Educación</li> <li>- Servicio Departamental de Caminos</li> </ul> </li> </ul>

## Descentralización y Gestión Pública

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Servicio Departamental de Gestión Social</li><li>- Servicio Departamental Agropecuario</li><li>- Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario</li></ul>
7. Nivel desconcentrado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subprefecturas</li><li>• Corregimientos</li></ul>

En lo que corresponde al consejo departamental, la Ley N° 1654 establece las siguientes características y atribuciones:

*Artículo 10. (Naturaleza). El consejo departamental es un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, dentro del ámbito de sus atribuciones señaladas en la presente Ley, de los actos administrativos del prefecto.*

*Artículo 11. (Composición). El Consejo Departamento será presidido por el Prefecto y estará compuesto de la siguiente manera:*

*Un ciudadano por provincia*

*Una representación por población equivalente al 50% del número de provincias, determinada de acuerdo al siguiente procedimiento:*

- a) *Se establece una cifra repartidora cociente igual al resultante de dividir la población total del departamento entre el número de consejeros asignados por población.*
- b) *Las provincias tendrán un consejero adicional, cuantas veces su población alcance la cifra repartidora hasta llegar al máximo de consejeros por población establecida para el departamento.*
- c) *Cuando siguiendo el criterio descrito en el inciso anterior, no se alcance a completar el total de consejeros asignados por población, la distribución de los faltantes se hará sucesivamente a cada provincia, según la proximidad relativa de su población respecto de la cifra repartidora.*

*Artículo 14. (Atribuciones). El Consejero Departamental tiene las siguientes atribuciones:*

- a) *Aprobar planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Controlar y evaluar su ejecución.*
- b) *Aprobar el proyecto de presupuesto departamental presentado por el prefecto, para su posterior tratamiento constitucional.*
- c) *Aprobar el informe del prefecto sobre la cuenta departamental de ingresos y egresos ejecutada.*
- d) *Fiscalizar los actos del prefecto, con excepción de aquellos referidos al ejercicio de las atribuciones privativas del nivel central del Poder Ejecutivo.*
- e) *Dictaminar sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento, conforme a las disposiciones legales vigentes.*
- f) *Dictaminar sobre la suscripción de convenios interinstitucionales.*
- g) *Autorizar los requerimientos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes y de la suscripción de contratos de obras y servicios públicos; para que el prefecto realice con la mayor transparencia los procesos de licitación, contratación y su correspondiente supervisión con sujeción a las normas legales vigentes.*
- h) *Proponer la atención a las demandas y prioridades de la capital del departamento, provincias y cantones.*
- i) *Promover la coordinación de los gobiernos municipales y otras instituciones de su jurisdicción.*

- j) Promover la participación de la comunidad.
- k) Requerir informes al prefecto sobre la gestión administrativa y, a través de él, a los subprefectos y corregidores.
- l) Representar ante el presidente de la República los actos y resoluciones administrativas del prefecto, contrarios a la legislación vigente y a los intereses del departamento.
- m) Emitir resolución de censura motivada contra el prefecto, por el voto de dos tercios de sus miembros.
- n) Aprobar su reglamento de funcionamiento y procedimientos internos, para el ejercicio pleno de sus atribuciones fijadas en la presente Ley.

En el Decreto Supremo N° 24997 se precisan la naturaleza y composición de los consejos departamentales

*Artículo 1. (Naturaleza). En virtud a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1654, los consejos departamentales como parte de la estructura de las prefecturas, son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del prefecto. Ejercen dichas facultades de conformidad a las atribuciones que les asigna dicha ley.*

*Artículo 2. (Composición). Los consejos departamentales, de conformidad a lo establecido por el artículo 11 de la Ley 1654, están presididos por el prefecto y se hallan integrados por: un consejero por cada provincia del departamento (y) un número de consejeros por población, equivalente hasta el 50% del número correspondiente a los consejeros por provincia. El número y procedencia de los consejeros por población, debe ser determinado conforme al procedimiento señalado en los incisos a), b) y c), numeral 2) del artículo 11 de la Ley 1654. Esta determinación se la efectuará tomando como base la información estadística del último Censo de Población.*

Una de las funciones de la prefectura es la promoción de la participación popular. Al respecto, la Ley N° 1551, en su artículo 25 (atribuciones del Prefecto, subprefecto y corregidor) establece que «en el ámbito de su jurisdicción y competencia, los prefectos, subprefectos y corregidores, promoverán, coordinarán y apoyarán la participación popular, así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que esta ley define entre las organizaciones territoriales de base y el Poder Ejecutivo. Asimismo, en el artículo 29 (Fondo Compensatorio Departamental) determina que «a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, por un monto que permita alcanzar este promedio».

### 3. LAS PREFECTURAS

#### **VISIÓN GENERAL**

Si bien en el país se ha promovido un debate público respecto del proceso de descentralización y, específicamente, un debate sobre el nivel departamental, éste ha sido insuficiente y, en general, las prefecturas carecen de un sistema de información de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, como instrumento interno de control de la gestión, que permitan a los habitantes de los departamentos conocer y evaluar los resultados de la gestión. En otras

## *Descentralización y Gestión Pública*

palabras, la información existente acerca de las prefecturas es insuficiente como para sacar resultados concluyentes acerca de su desempeño desde la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA).

En relación con los recursos humanos del sector público, las prefecturas concentran al 2%, mientras que el nivel municipal representa al 8% y el nacional al 90%. Estos datos manifiestan la centralización administrativa existente en el país. En las prefecturas, la rotación de personal de una administración gubernamental a otra es alta. En ese contexto, habría que destacar también la alta rotación de personal que se produce con los cambios de la primera autoridad departamental, al margen de si pertenece al mismo partido o coalición de gobierno. Así, el estudio del VCG estipula que el 77% de las prefecturas muestra un nivel de rotación medio. Por ejemplo, la prefectura de La Paz solo conservaba en 2001 cinco funcionarios de la gestión 93-97.

La concordancia entre el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES) es sólo formal. Además, los PDDES y los PDMs ni siquiera tienen una concordancia formal. Es más, pese a la participación también formal de los principales actores sociales e institucionales locales en la elaboración de estos instrumentos, la mayoría de los planes departamentales y municipales no se ejecutan en su verdadera integridad. Tampoco existe entre los niveles nacional, departamental y municipal una estructura de seguimiento y control de la planificación.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo fueron abolidas a partir de la LDA y su infraestructura, programas y proyectos fueron transferidos a las prefecturas. Sin embargo, entre la población, existe añoranza por aquellas, en tanto se reconoce que, por su carácter «apolítico» y más técnico, tenían un mejor funcionamiento que las actuales prefecturas. Se menciona que aquéllas fortalecieron un importante capital humano y social en el departamento. Sin embargo, pese a que la población considera que las Corporaciones eran más eficaces que las prefecturas, los datos indican que su funcionamiento, en materia presupuestaria era heterogéneo. El cuadro 1 muestra la ejecución de los presupuestos departamentales y las diferencias del mismo entre corporaciones y prefecturas.

Asimismo, considerando los ingresos que obtuvieron las regiones en el periodo 93-95, la participación regional en las inversiones ha bajado en la mayor parte de los departamentos como consecuencia de la nueva distribución de los recursos (Cuadro 2).

Si bien el presupuesto global de las prefecturas ha aumentado con relación a las corporaciones, la mayor parte de los departamentos ha

disminuido sus ingresos y, al mismo tiempo, se ha incrementado sus demandas, aspecto que también atenta contra la gobernabilidad departamental (Cuadro 3).

**Cuadro No. 1**  
**EJECUCIÓN COMPARADA DE PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN:**  
**CORPORACIONES DE DESARROLLO Y PREFECTURAS**  
 (En miles de dólares)

DEPARTAMENTO	CORPORACIONES 1993-1995			PREFECTURAS 1997-1999		
	PRESUP.	EJEC.	(%) EJEC.	PRESUP.	EJEC.	(%) EJEC.
Chuquisaca	39.741	21.516	54,1	31.641	32.031	101,2
La Paz	50.802	42.080	82,8	75.250	49.570	65,9
Cochabamba	54.151	27.248	50,3	75.246	63.910	84,9
Oruro	33.980	23.459	69,0	46.520	26.348	56,6
Potosí	38.148	23.994	62,9	44.186	23.783	53,8
Santa Cruz	89.738	70.925	79,0	92.045	66.714	72,5
Tarija	47.205	29.305	62,1	52.319	37.085	70,9
Pando	18.181	8.136	44,8	13.595	11.395	83,8
Beni	26.670	14.324	53,7	20.162	14.807	73,4
<b>TOTAL</b>	<b>398.616</b>	<b>260.987</b>	<b>65,5</b>	<b>450.964</b>	<b>325.643</b>	<b>72,2</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública, cit. en Borth, C. (2001)

**Cuadro No. 2**  
**PARTICIPACIÓN REGIONAL COMPARADA EN INVERSIONES:**  
**CORPORACIONES DE DESARROLLO Y PREFECTURAS**  
 (En miles de dólares)

DEPARTAMENTO	CORPORACIONES 1993-1995		PREFECTURAS 1997-1999	
	PRESUPU.	(%) PART.	PRESUPU.	(%) PART.
Chuquisaca	39.741	10,0	31.641	7,0
La Paz	50.802	12,7	75.250	16,7
Cochabamba	54.151	13,6	75.246	16,7
Potosí	38.148	9,6	44.186	9,8
Oruro	33.980	8,5	46.520	10,3
Santa Cruz	89.738	22,5	92.045	20,4
Tarija	47.205	11,8	52.319	11,6
Beni	26.670	6,7	20.162	4,5
Pando	18.181	4,6	13.595	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>398.616</b>	<b>100,0</b>	<b>450.694</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública, 2000, cit. en Borth, C.(2001)

**Cuadro No. 3**  
**PRESUPUESTO E INVERSIÓN PÚBLICA 2000**  
**DE LAS PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO**  
**(En miles de Bs. y US\$)**

DEPARTAMENTO	G E S T I O N 2 0 0 0				EJEC. (%)
	PRESUPUESTADO		EJECUTADO		
	Bs.	US\$	Bs.	US\$	
Chuquisaca	73.826	12.004	68.202	11.090	92,4
La Paz	112.510	18.294	68.202	11.090	84,2
Cochabamba	165.447	26.902	163.416	26.572	98,8
Potosí	80.870	13.150	70.944	11.536	87,7
Oruro	86.327	14.037	123.274	20.044	142,8
Santa Cruz	109.004	17.724	84.217	13.694	77,3
Tarija	79.257	12.887	102.052	16.594	128,8
Beni	59.847	9.731	60.126	9.777	100,5
Pando	23.157	3.765	27.691	4.503	119,6
<b>TOTAL</b>	<b>790.245</b>	<b>128.495</b>	<b>794.663</b>	<b>129.213</b>	<b>100,6</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública, 2000, cit. en: Borth, Carlos (2001)

### **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Conviene indicar la importancia de la evaluación de la política pública asumiendo el concepto de política pública como el «conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas. Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social al que se dirigen y por el carácter imperativo» (Schmitter, citado en Molina, 1997).

Uno de los problemas comunes de la estructuración de la política pública es la ausencia de un método eficaz para evaluar los resultados de su gestión y determinar el éxito o fracaso de sus intervenciones. En general, el interés ha estado centrado en controlar los insumos y garantizar la observación de normas y procedimientos y no en la gestión por resultados y en la verificación del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Los indicadores de resultados son, con frecuencia, omitidos por los políticos, funcionarios y la propia cooperación internacional. Privilegian más el volumen que la calidad. Ahora, en un contexto de crisis, la evaluación de las políticas sociales adquiere relevancia; los grupos y los actores se interrogan sobre la utilidad y pertinencia de la intervención social. Desde nuestra perspectiva, evaluar el rendimiento de la gestión exige considerar las dimensiones de la economía, la eficiencia y la eficacia.

Una meta de la política pública puede consistir en ordenar las opciones para la distribución y concentración de riquezas. En este caso, se trataría de una meta de una política redistributiva, que provee criterios para la inclusión / exclusión de las personas en un determinado sistema social.

Todo parece indicar que, pese a los intentos de implantar una reforma del Estado, aquélla ha producido un modelo «híbrido» de gestión pública, ya que

permanecen las características patrimoniales del mismo, las que contribuyen a separar al Estado del ciudadano. Se puede constatar la ausencia de voluntad política gubernamental y del sistema político para profundizar en el proceso de reforma. A su vez, en el último tiempo, se ha retraído la participación ciudadana y no se impulsan canales de participación y organización de los actores departamentales, pese a los mecanismos existentes como el Diálogo Nacional, el control social o la propia participación popular. La creciente desintegración social debilita al ejercicio de la ciudadanía, situación que genera la exclusión de amplios sectores poblacionales para la organización de la vida colectiva.

Ante este panorama de escasa legitimidad y poca participación ciudadana en el nivel departamental, la democracia representativa está en entredicho. La opinión es que la democracia no se ha mostrado eficaz, ni equitativa. Los datos demuestran que las prefecturas no son espacios de articulación ni de mediación entre el Estado y la ciudadanía, ni de relacionamiento horizontal y vertical de esta instancia estatal con los otros poderes del Estado.

Asimismo, desde la promulgación de la Ley de Descentralización, no se ha producido en el país, un debate público que permita evaluar el desempeño de la ley y proceder a algunas rectificaciones, pese a que actores sociales e institucionales departamentales expresan críticas a la misma.

### **ESTADO DESCENTRALIZADO Y POLÍTICA SOCIAL**

Los roles del Estado en la nueva agenda social implican indicadores específicos para evaluar su desempeño. El nivel del gasto social es un mal indicador del desarrollo social porque no permite determinar si efectivamente se está alcanzando el impacto esperado en las poblaciones destinatarias. Para que exista impacto redistributivo del gasto social es necesario que exista mayor racionalidad en la asignación de recursos. Esto se logra a través del conocimiento generado a través de evaluaciones de impacto de políticas y programas.

En la actualidad, el rol del Estado en el campo social no puede ser considerado como un estorbo para el mercado. El mercado tiene un potencial productivo, pero, sin regulaciones, genera desequilibrios. Es preciso construir nuevos equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Sin un Estado eficiente, el desarrollo es muy difícil de lograr. La política social es cada vez más importante y el gasto social debe ser considerado como una inversión. La política social requiere de un «Estado social inteligente» o Estado socialmente necesario que otorgue:

- Servicios públicos para todos
- Una institucionalidad fuerte y eficiente
- Un sistema de información para el diseño y monitoreo
- Gestión interorganizacional de los programas sociales

## *Descentralización y Gestión Pública*

- Participación de las prefecturas y municipios en la política social
- Participación comunitaria
- Capacidad para «tejer» redes intersociales
- Transparencia
- Un enfoque de gerencia social

Para ello, hay que despatrimonializar la concepción y prácticas estatales, mejorar la eficiencia y la eficacia de la política pública, la transparencia de la gestión, la previsibilidad y el sometimiento a la ley, el acceso de los ciudadanos a la información y la rendición de cuentas, aspectos que, como veremos más adelante, están ausentes de la gestión política de las prefecturas.

### **LOS SUPUESTOS DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Por «modernización del Estado» entendemos la transición de una administración pública al servicio coyuntural de un partido, coalición o grupo corporativo, hacia otro «modelo» de administración pública al servicio de la ciudadanía y de los intereses nacionales y regionales. El nuevo modelo de Estado –que busca definirse como «socialmente necesario»– se orienta hacia la producción de resultados de calidad a menor costo y oportunidad tanto como de amplia cobertura, previa la consecución de consensos institucionalizados. Con la reforma en curso, se buscaría que los ciudadanos y la región estén satisfechos con los bienes y servicios que brindan las prefecturas. La modernización debería permitir la construcción de una «demanda de comunidad regional» actualmente ausente por el desencanto de la democracia y las distorsiones producidas por el mercado.

Sin embargo, observamos que el actual «modelo» de administración prefectural aún está caracterizado por el patrimonialismo, el autoritarismo, la exclusión y la «endogamia política». En ese contexto, las voluntades políticas estatales y sociales no podrán dotar a la región de nuevos mecanismos de integración regional, social y política.

### **CONDICIONES DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS PREFECTURAS**

La modernización exige que la institucionalidad, los funcionarios y la sociedad estén abiertos al cambio, entendido y aceptado por los actores, quienes deben comprometerse y empeñarse en alcanzar los objetivos que se plantea. La reforma institucional trata de acercar la institución a la gente y sus necesidades, de generar espacios de diálogo e interlocución entre Estado y sociedad civil, y facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos. La modernización de la prefectura, además de mejorar la calidad de vida de la gente, en concreto, también debe contribuir al fortalecimiento de la democracia y a la creación de certidumbres acerca del futuro. La reforma institucional requiere de liderazgo, técnicas modernas de gestión, metas mesurables de desempeño, mecanismos

de participación social y generación de consensos permanentes (Ardaya, R., 2000).

#### **4. CAPACIDAD DE GESTIÓN POLÍTICA DE LAS PREFECTURAS**

##### **DEFINICIÓN**

Por «gestión política» entendemos aquí la capacidad de impulsar la construcción y consolidación de un sistema político departamental para lograr procesos de concertación destinados a la generación de una visión compartida de futuro para la región. La investigación realizada en el marco del estudio mencionado buscaba evaluar la capacidad de gestión política de las prefecturas para cumplir con los objetivos del proceso de descentralización y de desempeño de las funciones y competencias que les atribuyen la Constitución y las leyes. Se han identificado parcialmente los factores políticos y sociales que influyen en el desempeño de las prefecturas, y la influencia e injerencia de la administración centralizada en el sistema político departamental, especialmente, en la conformación de una comunidad política. Las áreas de análisis fueron: gobernabilidad, reforma del Estado y democracia.

##### **GOBERNABILIDAD**

En este contexto, se indagó la relación entre la democracia representativa vigente en el país y los problemas de legitimidad de la primera autoridad departamental. Esta relación tiene que ver con el origen de la representación y la eficiencia de la gestión pública departamental. La democracia legitima el poder en todas sus vertientes; sin embargo, para el caso que nos ocupa, la legitimidad de la autoridad subnacional está sustentada, de acuerdo a ley, en la delegación personal del presidente de la República, quien considera para su designación solamente criterios personales y partidarios. Los actores sociales y políticos departamentales no son tomados en cuenta en esta designación, lo que influye en la capacidad de gestión y de concertación del Prefecto.

Para «medir» el grado de legitimidad hemos acudido a la imagen de los Prefectos en la opinión pública y dentro del sistema político, de donde se deduce que las capacidades de gestión están disminuidas por la escasa legitimidad que ostentan los prefectos debido al diseño estatal establecido, por el que el presidente de la República designa a la autoridad departamental. De este modo, el mandato reside en la persona y no en la institucionalidad estatal intermedia. Esta designación y las consecuencias posteriores han ocasionado una «sobrepardización» de la administración estatal intermedia, la que se expresa, a su vez, en una débil institucionalidad y escasa capacidad técnica y política para intervenir en el desarrollo departamental. A su vez, la conformación de una comunidad política regional no cristaliza por el reflujo de la participación

## *Descentralización y Gestión Pública*

ciudadana y el déficit de ciudadanía (en los que no se verifican progresos sustantivos).

En lo que corresponde a la capacidad de gestión de los prefectos, para efectos de este estudio, concebimos al liderazgo como la capacidad de movilizar a la gente para que se enfrente a sus necesidades y problemas, y no como una posición de autoridad en una estructura social, o como un conjunto de atribuciones (Haifez, 1996). En este sentido, el liderazgo es la capacidad de movilizar a la gente. Desde esta dimensión se considera que, en general, ninguno de los prefectos ostenta esa cualidad, en tanto que las regiones se debaten en profundos procesos de desintegración social y, en algunos casos, hasta de anomia.

Los procesos de movilización deberían estar enfocados a:

- Estimular cambios en la cultura política departamental, asociada al anterior modelo de desarrollo, especialmente derivada del Estado de bienestar y el choque frontal.
- Movilizar para la constitución de un sistema político departamental enfocado a otorgarle al departamento una visión compartida de futuro y una identidad, desdibujada en la actualidad por efecto de la transformación de los roles del Estado y por efecto de la globalización.
- Fortalecer al tejido social para el ejercicio de derechos ciudadano y estimular a la constitución de redes locales, provinciales y departamentales.
- La prevención y resolución negociada de los conflictos para que éstos no comprometan al sistema político nacional.

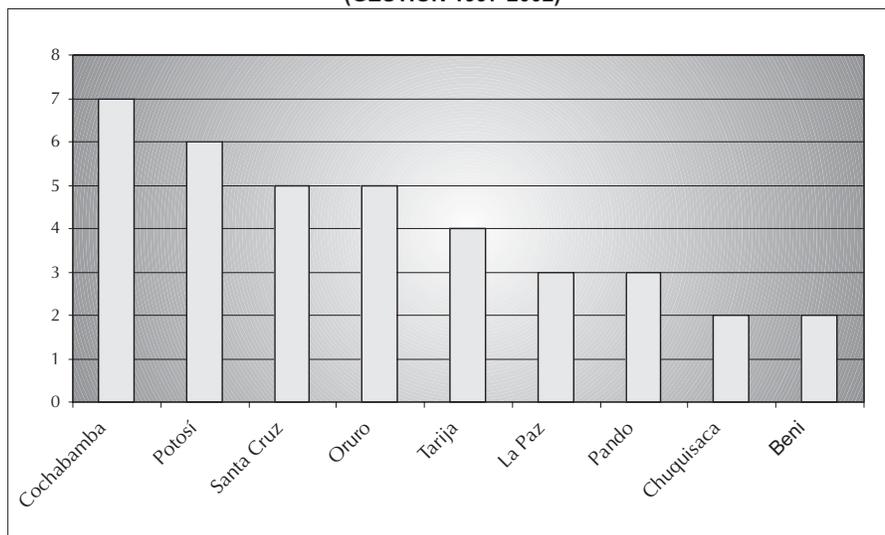
Sin embargo, las autoridades departamentales se caracterizan por:

- No asumir posiciones, ni ser parte de la resolución, ante el surgimiento de conflictos que involucran demandas departamentales.
- No convocar a las brigadas parlamentarias, ni realizar un trabajo coordinadamente estable. Son convocadas ante situaciones de movilización y emergencia, y ante la proximidad de las efemérides departamentales.
- Cumplir el límite mínimo establecido por la ley en la convocatoria a los consejos departamentales. Las organizaciones sociales y territoriales son convocadas esporádicamente. El caso más generalizado es para la aprobación del PDDDES.
- Salvo casos muy excepcionales, no se conoce de casos de rendición de cuentas a la población por parte del prefecto.

Como se ha mencionado, por atribución constitucional, el presidente de la República designa al prefecto considerando, primariamente, lealtades personales y, secundariamente, lealtades partidarias. Por lo tanto, la elección del Prefecto no responde a un consenso partidario o de la coalición y menos aún al consenso de los actores departamentales. Este hecho afecta notoriamente a la gobernabilidad y a la posibilidad de constituir un sistema político departamental.

La ausencia de consensos entre la coalición podría explicar la fuerte inestabilidad que agobia a los gobiernos departamentales, incrementando los niveles de ingobernabilidad en los departamentos. En efecto, el nivel de permanencia de los prefectos es bajo y está motivado por la ausencia de una definición política del Ejecutivo con relación a las regiones. Algunos informantes calificados sostienen que las prefecturas se han convertido en el espacio del clientelismo y de la práctica de la «endogamia política». La inestabilidad política se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 1  
NÚMERO DE PREFECTOS POR DEPARTAMENTO  
(GESTIÓN 1997-2002)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de en información de las prefecturas

En total, durante la gestión gubernamental de 1997-2002 se nombró 41 prefectos. El promedio nacional de permanencia de los prefectos fue de 6, 8 meses, aspecto que atentó contra la estabilidad institucional, ya que, pese a que los prefectos pertenecían al mismo partido, muy pocos continuaron la gestión política y administrativa del anterior. Asimismo, la inestabilidad de la primera autoridad departamental ha provocado la excesiva rotación de personal en la administración departamental. Según se informa, «cada autoridad, viene con su corte».

### **REFORMA DEL ESTADO**

En nuestro diagnóstico, el tema de la modernización del Estado o reforma institucional parte de la constatación de la debilidad de la prefectura como instancia rectora del desarrollo departamental y, por otro lado, la demanda ciudadana para que la prefectura asuma el rol que le asignan la Constitución y las leyes. Algunos elementos importantes de ese diagnóstico fueron la ausencia de voluntad política y la debilidad gerencial de la institución.

En este contexto, es preciso reformar la manera cómo la prefectura se relaciona con los actores y con la región, orientar el estilo de gestión hacia los resultados y producir bienes y servicios que satisfagan a la ciudadanía. Esto es, se aspira a lograr un cambio en la concepción misma de la producción del servicio público. Para conseguirlo, se debe actuar en función de los modelos de gestión y de los recursos humanos que operan los sistemas de administración. En definitiva, se persigue una nueva forma de organización y funcionamiento de la Prefectura, adecuando su funcionamiento a las necesidades de eficiencia y calidad, para resolver necesidades, aspiraciones y preocupaciones de la ciudadanía en el ámbito de su competencia (Ardaya, R., 2000).

Uno de los primeros pasos para iniciar el proceso de una verdadera reforma institucional es introducir el Estatuto del Funcionario Público en la prefectura, que persiga funcionarios prefecturales idóneos, preparados y bien remunerados. Este proceso también incluye el diseño e institucionalización de la capacidad financiera de la Prefectura para garantizar sostenibilidad del proceso en el mediano plazo. La implantación de un proceso de esta índole requiere de consensos que van más allá de los aspectos técnicos, administrativos o procedimentales. Pero la modernización no puede detenerse en los aspectos hasta ahora mencionados. La modernización también necesita incidir en la calidad y eficiencia del gasto social y de las inversiones que se realizan, evitando la discrecionalidad y la falta de transparencia en la gestión global de la prefectura.

Estos procesos deben también llevar a cambios en la cultura política, institucional y social y a la creación de una cultura de más colaboración entre los actores, quienes restablecen a la comunidad regional y hacen el desarrollo de la región. Con ello se quiere llegar a construir una prefectura eficiente, eficaz, transparente y con participación social. Una prefectura al servicio de la población del departamento, con misión y visión de largo aliento e inserta en los espacios nacionales, regionales e internacionales de integración. Asimismo, una Prefectura que exhiba niveles de transparencia y un adecuado uso de los recursos públicos. También, a través de la modernización, se quiere dotar a las prefecturas de los necesarios niveles de estabilidad y continuidad institucional al margen de los cambios políticos que deben producirse en las transiciones gubernamentales.

Todo esto, para lograr objetivos relacionados con producir más bienes y servicios públicos en el marco de sus competencias con cobertura, calidad, bajo costo y oportunidad, para recibir y canalizar adecuadamente la demanda ciudadana y constituirse en un factor de integración social y, para articular los intereses regionales y coordinar los esfuerzos públicos, privados, internacionales en función del desarrollo regional.

Asimismo, es importante que la modernización del Estado recupere y potencie la memoria institucional estatal y social en la región, y sirva de motor para impulsar nuevas acciones y dotar de contenidos a la región. En ese contexto, la cultura política debe ser un apoyo permanente a la modernización en la perspectiva de dotar a la región de esperanzas de futuro y de visiones optimistas de pertenencia e identidad.

Otro tema de relevancia en el funcionamiento de las prefecturas es el relativo a la equidad de género. Si bien todas tienen en su estructura una Unidad de Género, dependiente de los SEDEGES, no se ha podido encontrar una consideración del tema ni en los programas ni en los proyectos, así como tampoco el ejercicio de igualdad de oportunidades en la distribución del ejercicio del poder y de la autoridad. Por ejemplo, de 63 direcciones departamentales, en la gestión 2001, sólo una ejercía tal función; de 54 servicios departamentales, sólo tres eran mujeres y, finalmente de 112 subprefectos, sólo tres eran mujeres.

Un aspecto importante relacionado con este tema es la constatación de que la LDA no aclara suficientemente las competencias del nivel y sus relaciones con los niveles nacional y local. En efecto, en muchas de ellas, sus atribuciones se confunden con el nivel local. El proceso de descentralización producido por las leyes bolivianas no ha dotado al nivel departamental de competencias y atribuciones que le estimule a la tarea de articular y coordinar con los otros niveles del gobierno y del Estado. Es más, informantes calificados opinan que muchas tareas y funciones se han centralizado. Por ello, se puede afirmar que las prefecturas funcionan como pequeños islotes del Estado en las regiones y sin la delegación de poderes que podría aspirar cualquier proceso de descentralización.

El estudio de los casos individuales muestra claramente que las tareas de coordinación con el Poder Ejecutivo –en el último periodo, 2002 se reducen a una reunión mensual de coordinación con el Ministerio de la Presidencia y a reuniones esporádicas con los ministerios sectoriales que han desconcentrado tareas en las prefecturas, especialmente Educación y Salud. Tampoco la coordinación y articulación con otras prefecturas es política en su accionar. No existe entre aquéllas la firme voluntad política de coordinar acciones con sus similares. Los acuerdos realizados son puntuales y sin ningún seguimiento de aquéllos.

## *Descentralización y Gestión Pública*

La coordinación con el Poder Judicial es formal y eventual y no existe una coordinación estrecha que permita fortalecer acciones y transparentar la gestión. La coordinación con el Poder Legislativo es, como se observó, eventual y a requerimiento de los conflictos emergentes en las respectivas regiones. Ello, a partir de que las brigadas parlamentarias no tienen un funcionamiento real en los respectivos departamentos y menos de coordinación con la gestión prefectural. La coordinación de las prefecturas con la Corte Nacional Electoral es inexistente, pese a que, como se mencionó, existe en las regiones una gruesa cantidad de población indocumentada y a la retracción de la participación ciudadana.

Una reforma del Estado que se ha estacionado en el cumplimiento de las normas y procedimientos, necesariamente debe coordinar estrechamente con la Contraloría General de la República. Se constató que todas las prefecturas sostienen juicios por responsabilidades por la gestión pública, instaurados por la Contraloría General de la República en áreas administrativa, penal y civil. Así, a partir de informes especiales, se encontró que en la gestión 1995/2000, en La Paz se sostienen 19 juicios de responsabilidades, en Beni 9, en Cochabamba 14, en Chuquisaca 7, en Oruro 9, en Potosí 7, en Santa Cruz 7 y en Tarija 5. Sin embargo, no se conoce casos en los que la Contraloría General de la República en coordinación con las prefecturas y el Poder Judicial hayan actuado para sancionar la impunidad provocada por el mal uso de fondos públicos. En ese contexto, la Contraloría no ha mostrado flexibilidad para ejercer sus funciones en vistas a la gestión por resultados.

La coordinación con los municipios es a través de la Dirección de Fortalecimiento Municipal y Comunitario y para llevar adelante proyectos de capacitación en legislación, programación de operaciones y en sistemas de la Ley SAFCO. Entre las prefecturas no existe la convicción de desempeñar competencias concurrentes y compartidas con los municipios. En general, cuando se realizan estas competencias es cuando coincide la militancia política entre prefecto y alcalde.

Otra novedad introducida con la LDA fue la creación de los consejos departamentales. En general, éstos funcionan en el nivel que establece la Ley, pero sólo logran articular algunas demandas de sus municipios con las POAs departamentales. En general, el de «consejero departamental» es un cargo honorífico por el cual reciben remuneración diversa: en Potosí la más baja remuneración (Bs. 1.200) y en Chuquisaca la más alta (Bs. 4.200).

En consecuencia, los casos estudiados muestran que pese a la existencia de leyes y a la reforma del Estado, persiste en el nivel descentralizado una norma de funcionamiento patrimonial, autoritaria y excluyente del Estado –lo demuestran los casos de observación de la CGR que no estimulan la participación



ciudadana. Como se demuestra, el fortalecimiento de la democracia y la creación de mecanismos que transparenten la gestión no son preocupaciones del nivel departamental.

Por ello, con excepción del momento de formulación del PDDES, no se ha podido encontrar programas de estímulo a la participación ciudadana en la gestión y en el seguimiento de las actividades. Tampoco desde la prefectura se estimula al procesamiento y autorregulación de las demandas las que se han incrementado. La Prefectura es depositaria de una sobrecarga de demandas que aquélla nunca podrá satisfacer, entre otras razones porque entre prefectura y ciudadanía no se ha definido un pacto que los corresponsabilice de las tareas a cumplir de cara al desarrollo regional y al fortalecimiento de la democracia.

### **DEMOCRACIA**

La democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes sino que, como perspectiva, debe producir una ampliación del proceso y una profundización de la democraticidad dentro de la democracia. Este último factor podría derivar en «una más equitativa distribución de los recursos y las posibilidades políticas entre los ciudadanos» o «en una extensión del proceso democrático a instituciones importantes, gobernadas anteriormente, por un proceso no democrático» (Dahl, citado en Pasquino, 1999).

Si bien Bolivia vive «desencantos» con la democracia representativa, la mayor parte de la ciudadanía se adhiere a la democracia como la mejor forma de gobierno. Sin embargo, en los departamentos, la democracia se asienta en un «consenso pasivo» que dificulta el ejercicio de una ciudadanía activa y no existe la convicción de la necesidad de profundizarla y ampliarla como una forma de encarar la desintegración social y la incertidumbre en el futuro.

Los principales conflictos regionales presentes actualmente se refieren a:

- Titularización de tierras
- Conflictos de límites (715 en total)
- Conflictos relacionados con la pobreza (equipamiento e ingresos)
- Ausencia de liderazgo
- Demandas de participación ciudadana

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, la resolución de los conflictos departamentales, en general, no tiene asiento regional. Los conflictos se nacionalizan y requieren la intervención del nivel centralizado para su resolución. La observación de los conflictos producidos en los últimos años permitió constatar que el papel de los prefectos se reducía al de «anfitriones» de la negociación entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones sociales y políticas del departamento.

Pese a los niveles de desintegración social y anomia que se observan en todos los departamentos por el debilitamiento del tejido social, en ellos existen todavía y, con distintos grados de organicidad, organizaciones y redes. Las principales redes departamentales detectadas son:

- Central Obrera Departamental
- Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos
- Federación Departamental de Empresarios Privados
- Unión de organizaciones de desarrollo social
- Comité Cívico Departamental
- Asociación Departamental de Municipios
- Iglesia católica
- Organizaciones de indígenas y ayllus
- Centrales indígenas
- Comités de vigilancia
- Asociaciones de profesionales
- OTBs
- Organizaciones de mujeres

La democracia tiene una de sus expresiones más visibles en el sistema de partidos. Para efectos de comparación, presentamos el siguiente cuadro que muestra la distribución parlamentaria de la representación partidaria por departamentos

**Cuadro No. 4**  
**NÚMERO DE PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN POLÍTICA POR**  
**DEPARTAMENTO**  
**(1997-2002)**

DEPARTAMENTO Partido/Alianza	BEN	CHQ	CBB	LPZ	ORR	PDO	PTS	SCZ	TJA	Total Dptos.
ADN/NFR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
MIR/FRI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
MNR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
UCS	X	X	X	X	X	-	X	X	X	8
CONDEPA/ MP	-	X	-	X	X	-	X	-	-	4
MBL	-	X	-	X	-	-	X	-	-	3
IU	-	-	X	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total partidos</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	

De acuerdo a la información anterior, se observa que durante 1997-2002 el sistema político departamental estuvo fuertemente influido por el nacional, que tuvo siete partidos con representación parlamentaria. Destacaban La Paz y Chuquisaca como sistema de «pluripartidismo fragmentado» y los de Beni y Pando como los que tienen mayor tendencia bipartidista. Los departamentos de mayor «homogeneidad» sociocultural y lingüística tienen la característica

## *Descentralización y Gestión Pública*

de agregar mayores consensos electorales. Cabe señalar que existe alguna correlación positiva entre el pluralismo político y electoral que demuestran la mayor parte de los departamentos y la «preferencia por la democracia» con el 71,9% como promedio nacional, frente a Pando donde sólo el 52% de la población se adscribe a ella (Seligson, 2001).

La correlación de fuerzas electorales se expresó también en el nombramiento de los consejos departamentales, donde predominaron los partidos de la coalición. Destacó Pando, donde de ocho consejeros departamentales, siete eran de ADN y uno del MIR. El nombramiento de los consejeros departamentales responde a la negociación de las cúpulas partidarias y no siempre son expresión de los intereses regionales. Muchos de ellos habitan en la capital departamental y su desempeño está regido por el grado de responsabilidad personal, ya que no existe ningún control ciudadano sobre su gestión. En general, los Consejos Departamentales no son obstáculo para la gestión del prefecto y sólo se conoce un caso de censura en Cochabamba y que dio lugar a la destitución del prefecto.

La nueva correlación de fuerzas electorales se expresa en los resultados de las elecciones generales de 2002 (cuadro 5).

Los resultados electorales de 2002 muestran un cambio en la correlación de fuerzas, y han modificado el mapa político departamental respecto del periodo anterior (cuadro 6).

Como consecuencia de los procesos de desintegración social y desencanto por el sistema de partidos políticos y no con la democracia, como se observó anteriormente, en el país se observó en el pasado inmediato, la emergencia de grupos y movimientos asistémicos –no insertos en el actual sistema de partidos y movimientos sociales– en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Potosí. Destacan el Movimiento Sin Tierras y la adhesión al movimiento liderado por el ex juez Costa Obregón. Sin embargo, los resultados electorales de 2002 han incluido las demandas que portaban aquéllos y todo parece indicar que aquellos movimientos han encontrado canales de expresión.

En lo que se refiere al tema de equidad en la gestión política y social de las prefecturas, como se ha mencionado, se advierte que éstas no diseñan ni practican una gestión caracterizada por la equidad y la necesidad de solventar «discriminaciones históricas» con ciertos sectores sociales. Así, se tiene, por ejemplo, que la justicia étnica o de género no es parte del horizonte de la gestión pública descentralizada. En ese contexto, las mujeres, los indígenas y los jóvenes están fuera de la gestión y de la posibilidad de ser beneficiarios de acciones afirmativas que los incluyan en la comunidad política departamental. La siguiente relación da cuenta de la exclusión de aquellos sectores:

**Cuadro No. 5**  
**COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO POR**  
**DEPARTAMENTO, SEGÚN PARTIDO O ALIANZA**  
**(Miembros titulares)**

DEPARTAMENTO Partido/Alianza	BEN	CHQ	CBB	LPZ	ORR	PDO	PTS	SCZ	TJA	Total Dptos.
MNR-MBL	7	5	3	5	3	4	5	11	4	47
MAS	0	2	9	9	6	0	7	2	0	35
MIR-NM	2	3	1	6	2	1	3	6	7	31
NFR	1	2	7	8	2	0	2	4	1	27
MIP	0	0	0	6	0	0	0	0	0	6
ADN	1	1	0	0	0	3	0	0	0	5
UCS-FSB	1	1	1	0	0	0	1	1	0	5
PS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>12</b>	<b>157</b>

Fuente: CNE, 2002. Elaboración propia

**Cuadro No. 6**  
**NÚMERO DE PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN POLÍTICA POR**  
**DEPARTAMENTO**  
**(2002-2007)**

DEPARTAMENTO Partido/Alianza	BEN	CHQ	CBB	LPZ	ORR	PDO	PTS	SCZ	TJA	Total Dptos.
MNR-MBL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
MIR-NM	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
NFR	X	X	X	X	X	-	X	X	X	8
MAS	-	X	X	X	X	-	X	X	-	6
UCS-FSB	X	X	X	-	-	-	X	X	-	5
ADN	X	X	-	-	-	X	-	-	-	3
MIP	-	-	-	X	-	-	-	-	-	1
PS	-	-	-	-	-	-	-	X	-	1
<b>Total partidos</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	

- El número de mujeres como subprefectas alcanza a cuatro sobre 112 autoridades existentes en las provincias del país. Sobre el número de indígenas subprefectos, no se tiene información, pero existe coincidencia entre los informantes en que ellos no son parte del nivel inferior de las prefecturas.
- Las prefecturas no disponen de información que muestre la relación de proyectos urbanos y rurales en ejecución. Se presume que ello está condicionado por el carácter rural o urbano del departamento.
- Sobre el número de mujeres y jóvenes en cargos de responsabilidad, se constata que su presencia es mínima, en el caso de las mujeres, y ninguna, en el caso de jóvenes. El parámetro para la medición es considerar a los jóvenes de entre 17 a 24 años.

- Existe generalizada ausencia del uso de los idiomas originarios en las prefecturas del país, pese a que en algunos departamentos el idioma originario es de uso mayoritario y corriente y pese al precepto constitucional que declara a Bolivia como multicultural y pluriétnica.
- Tampoco en las prefecturas existe información sobre corregimientos y el ejercicio de aquellas funciones por parte de mujeres, jóvenes o indígenas.

Es más, en la gestión propiamente interna de las prefecturas, se ha observado que son escasas las mujeres en responsabilidades de dirección de servicios o unidades. Por supuesto, es notoria la ausencia de jóvenes e indígenas en aquellos espacios.

## **5. CAPACIDAD DE INVOLUCRAMIENTO SOCIAL DE LAS PREFECTURAS**

### ***DEFINICIÓN:***

Esta área temática de la investigación fue definida como la capacidad de las prefecturas para involucrar a los actores sociales en los procesos del desarrollo departamental, tomando en cuenta las funciones, atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Descentralización Administrativa y otras disposiciones conexas. Las áreas de investigación fueron: relación entre prefecturas y sociedad civil, involucramiento de actores sociales en procesos de planificación, relación entre demanda de la sociedad civil y oferta de la prefectura e involucramiento de actores sociales en la ejecución de proyectos.

### ***RELACIÓN ENTRE PREFECTURAS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL***

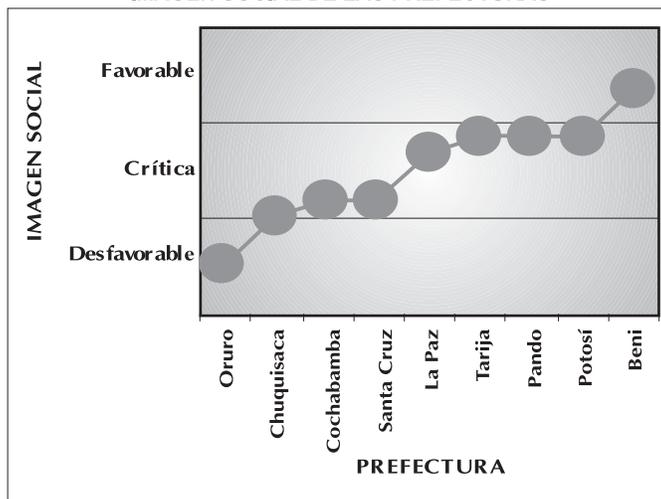
El primer indicador analizado en esta área fue el grado de conocimiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil acerca de las funciones y atribuciones de las prefecturas. Como resultado de las entrevistas se conoce que éste es parcial, quizás por falta de difusión de la LDA. La mitad de las organizaciones sociales entrevistadas identifican a la prefectura como entidad con doble rol (político y técnico), la otra mitad tiende a identificarla con sólo uno de estos roles. Por otra parte, más de la mitad de las entidades consultadas consideran que las prefecturas no tienen capacidad de gestión y que no cumplen con las atribuciones que les otorga la LDA. El 35% opina que tienen capacidad de gestión, pero que no cumplen con sus atribuciones debido a factores externos. Sólo el 14% cree que tienen capacidad de gestión y cumplen con sus atribuciones.

Como tendencia general, las relaciones que mantienen las organizaciones e instituciones de la sociedad civil con las prefecturas tienen una frecuencia «eventual», con propósito determinado. Las entidades agremiadas de «segundo piso»

son las que más tienden a mantener relaciones permanentes con las prefecturas. Como resultado de ese tipo de relación, la imagen social que tienen las organizaciones de la sociedad civil de las prefecturas, en general, es de crítica (55%); un alto porcentaje (36%) tiene una imagen muy desfavorable y la minoría (9%) manifiesta criterios favorables hacia esta institución. Las críticas más frecuentes son:

- Las prefecturas son entidades que operan más en función de intereses político-partidarios que con visión técnica y con perspectiva en el desarrollo departamental.
- Las consideran «el último botín» de los partidos en función de gobierno. En general, hay una imagen negativa de los funcionarios de las prefecturas, porque consideran que ocupan sus cargos por «mérito político», no por capacidad profesional, lo que resta credibilidad a sus actuaciones.
- Piensan que los prefectos no tienen auténtico poder de decisión sobre los asuntos que le competen porque la descentralización es parcial o inexistente. Las decisiones, en última instancia, las toman las autoridades del gobierno central, aún tratándose de temas netamente regionales en los que no deberían inmiscuirse; por lo tanto, prefieren relacionarse con estas instancias, ya que obtienen más resultados haciendo gestiones directas con éstas que con la prefectura.
- Esas condiciones determinan la débil institucionalidad de las prefecturas, lo que acarrea una imagen de inseguridad jurídica que inhibe una aproximación más comprometida de las organizaciones para emprender proyectos de riesgo compartido. La falta de institucionalidad se expresa en inestabilidad funcionaria (empezando por los prefectos y terminando con el personal técnico), frecuentes cambios en su estructura e improvisación.
- Otra crítica frecuente es su falta de capacidad para realizar una gestión transparente y abierta hacia la ciudadanía. Las prefecturas, en general, carecen de estrategias y sistemas de comunicación e información, exceptuando las campañas publicitarias que realizan periódicamente, más con sentido de «vender imagen» que de mostrar sus logros y proyecciones futuras. Algunos piensan que funcionan muy herméticas, que es muy complicado obtener información, aun aquella de interés público y técnico para elaborar proyectos.
- Les reprochan de negligencia, excesiva burocracia y falta de oportunidad en la toma de decisiones.
- A todas esas críticas se suma la percepción de la falta de solvencia económica para encarar proyectos de envergadura e interés regional, lo que las obliga a ocuparse de «cosas pequeñas» e intrascendentes. Observan que los proyectos «grandes» demoran años en madurar y mucho tiempo en concretarse.

Gráfica No. 2  
IMAGEN SOCIAL DE LAS PREFECTURAS



**INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES SOCIALES EN PROCESOS DE PLANIFICACIÓN:**

Ocho de las nueve prefecturas –exceptuando Pando– han desarrollado procesos más o menos participativos de planificación para la elaboración de los respectivos PDDES. Se diferencian entre sí por la calidad de estos procesos, determinada por el contenido y propósito de los eventos, los productos y resultados, los compromisos adquiridos para darle continuidad, etc., así como por la cobertura de la convocatoria. Las instituciones participantes en la discusión del PDDES, en general, incluyen a:

- Gremios de empresarios
- Gremios sindicales
- Organizaciones de productores
- Universidades
- Colegios profesionales
- Comités cívicos
- Gobiernos municipales
- Comités de vigilancia
- Juntas vecinales
- Organizaciones territoriales de base
- Organizaciones de mujeres
- Otras organizaciones

La discusión de los PDDES es un acto inclusivo de las organizaciones existentes en el departamento, pero, salvo en Santa Cruz, no existe un seguimiento a su ejecución y menos existen los mecanismos de control del mismo. Son pocas las prefecturas donde el PDDES se ha constituido en el ordenador de la gestión. Tampoco desde el consejo departamental se ejerce un control a la ejecución del PDDES, ya que la mayor parte de ellos son funcionales a la gestión de las prefecturas. En ese contexto, ocho de los nueve departamentos han publicado sus PDDES y uno (Potosí) no lo ha hecho.

En todos los departamentos funciona algún espacio de concertación pública-privada para articular acciones entre las prefecturas y la sociedad civil, pero su funcionamiento suele ser irregular y no conduce a procesos más profundos de coordinación y acuerdo. En este campo, se destacan las prefecturas del eje central, sobre todo Santa Cruz, que es la única que ha instalado un consejo departamental de planificación para dar continuidad al proceso del PDDES desarrollado. Estos mecanismos son:

**Cuadro No. 7**  
**ESPACIOS DE CONCERTACIÓN PÚBLICA-PRIVADA**  
**EXISTENTES EN CADA DEPARTAMENTO**

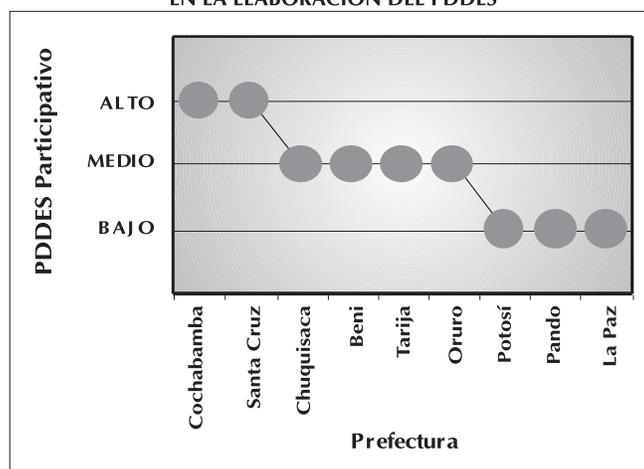
Nº	DENOMINACIÓN	CHQ	LPZ	CBB	TJA	SCZ	BNI	PDO	ORR	PTS	Total
1	Consejo Empresarial Multidisciplinario de Desarrollo Económico (COSEMDE)	1	1			1		1	1	1	6
2	Consejo Agrario Departamental		1		1						2
3	Consejo Departamental de Turismo		1				1				2
4	(Unidades ejecutoras de proyectos específicos)			1				1			2
5	Consejo Departamental de Camélidos		1								1
6	Consejo Departamental de Competitividad			1							1
7	Consejo de Medio Ambiente					1					1
8	Consejo Departamental de Planificación					1					1
	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>

## Descentralización y Gestión Pública

Por otra parte, es notoria la baja capacidad de propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, aún cuando aproximadamente la mitad de las entidades entrevistadas señalan que han planteado «propuestas» de acción conjunta a las prefecturas, analizando su contenido se advierte que tienen más características de demandas que de propuestas propiamente dichas, salvo contadas excepciones. Esta apreciación se reconfirma cuando se establece que la minoría (27%) ha suscrito algún tipo de convenio con la respectiva prefectura para desarrollar algún proyecto de «riesgo compartido», donde su contraparte siempre es minoritaria respecto de la que compromete la prefectura.

En el empeño de articulación entre las Prefecturas y la sociedad civil, los Consejos Departamentales cumplen un rol muy disminuido, porque si bien la mayoría de los entrevistados asegura haber realizado algún esfuerzo de articulación, en verdad se trata de eventos auspiciados por los Gobiernos Municipales donde ellos participan en calidad de invitados, recibiendo el mandato de tramitar la inclusión de algunos proyectos en los POAs. Razones para esto existen y de sobra. Los Consejos no actúan con espíritu de cuerpo, su legitimidad está cuestionada por el origen de su designación, las Prefecturas no asignan presupuesto alguno para que ellos desempeñen estas funciones (sólo reciben el reconocimiento –dieta– de su participación en sesiones ordinarias y extraordinarias de Consejo), entre muchas otras.

Gráfica No. 3  
DISTRIBUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS, SEGÚN NIVEL DE  
INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES SOCIALES  
EN LA ELABORACIÓN DEL PDES



**RELACIÓN ENTRE DEMANDA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y OFERTA DE LA PREFECTURA**

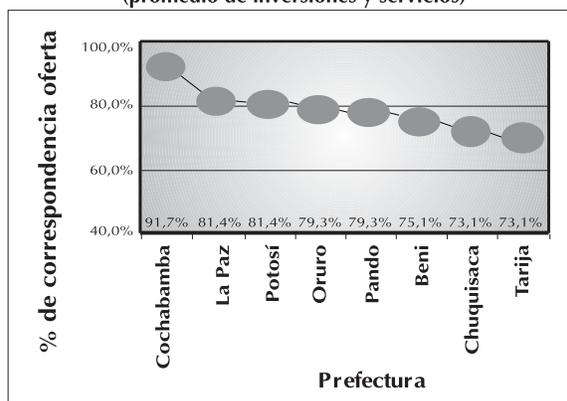
En esta área, el primer dato confirmado es que la sociedad boliviana es altamente demandante. Para el efecto, recurre a diversos métodos, desde la correspondencia hasta las movilizaciones acompañadas de pliegos petitorios, pasando por las audiencias y reuniones. Pero, ninguna prefectura cuenta con un sistema de clasificación y codificación de la demanda, que sirva a efectos de seguimiento y orientación de la planificación de corto plazo. La pertinencia de la demanda es apreciable, generalmente solicita la intervención de las prefecturas en áreas de su competencia.

En el orden de prioridades de la demanda de inversión se destacan los sectores de infraestructura vial, infraestructura de riego y apoyo a la producción y electrificación rural, ocupando los primeros lugares, detrás de los cuales se ubican en diferentes órdenes los otros sectores de competencia de las prefecturas. En el área de servicios, la capacitación y asistencia técnica tiene el primer lugar, la educación y la salud ocupan los siguientes lugares; pero la demanda es ambigua, como lo son las competencias de las prefecturas en estos ámbitos.

El orden de prioridad de la oferta es diferente en cada departamento, respondiendo a las necesidades de cada uno de ellos y, en muchos casos, a los objetivos estratégicos definidos en los respectivos PDDES. En los tres primeros lugares de la oferta de inversiones, vuelven a aparecer la infraestructura vial, la infraestructura de riego y apoyo a la producción y la electrificación rural. En el segundo grupo se ubican

la conservación y preservación del medio ambiente, la promoción del turismo y la investigación y extensión técnico-científica. Coincidiendo con la demanda, el último lugar es ocupado por los programas de fortalecimiento municipal. En el área de servicios, en primer lugar está

**Gráfica No. 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS PREFECTURAS, SEGÚN ESCALA DE CORRESPONDENCIA ENTRE LOS ÓRDENES DE PRIORIDADES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA**  
 (promedio de inversiones y servicios)



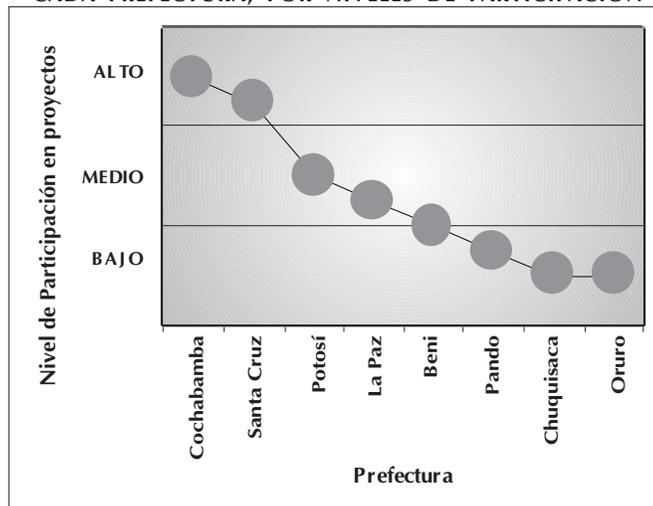
el sector educativo, luego se ubica salud, asistencia técnica y finalmente asistencia social.

En comparación, el orden de prioridad de la oferta prefectural se aproxima en gran medida al de la demanda, sobre todo en el área de inversiones (85%), porque en el área de servicios la coincidencia es menor (73%). El promedio de ambos (79%) se ubica en el nivel medio-alto de la escala establecida para la comparación de los órdenes de prioridades de la oferta y la demanda (gráfica 4).

### **INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES SOCIALES EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

En el análisis de esta área se han considerado varios factores. El primero de ellos es el «potencial de involucramiento» de los proyectos que ejecutan las prefecturas. Procesando la información obtenida en cinco prefecturas, encontramos que casi la mitad (46%) tiene bajo potencial por su propia naturaleza, 21% tiene potencial medio y 33% tiene potencial alto. Es decir que las prefecturas cuentan con una condición de arranque positiva, aunque no mayoritaria en su cartera, para convocar a la participación de las organizaciones sociales en la ejecución de proyectos que ejecuta. De las 61 entidades entrevistadas, 34 (55,7%) participan en proyectos ejecutados por las prefecturas o al menos los conocen; las otras 27 (44,3%) no participan, por lo tanto tampoco conocen los proyectos en detalle, por lo que no se animan a opinar al respecto.

Gráfica No. 5  
TENDENCIA INCLUSIVA EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS EN CADA PREFECTURA, POR NIVELES DE PARTICIPACIÓN



Para cualificar la participación se estableció una escala. Los resultados obtenidos señalan que casi todos los proyectos admiten la participación de las organizaciones sociales en los tres niveles de la escala. Pero las tendencias se inclinan a una mayor participación en el nivel bajo (46%), luego en el nivel alto (32%) y finalmente en el nivel medio (22%). Las entidades con solvencia financiera son las que más participan en niveles de decisión, las otras se concretan a participar en los otros dos niveles.

El control social sobre los proyectos de las prefecturas es menor del esperado: 22 (38%) ejercen este derecho ciudadano, 34 (57%) no lo hacen. El control se da a través de diferentes métodos, como visitas *in situ* a los proyectos y levantamiento de opiniones y denuncias en asambleas, que luego son transmitidas a las prefecturas. Las entidades que no ejercen control suponen que no es su función. La labor de fiscalización de los consejeros es limitada y voluntaria, no cuentan con recursos para el efecto. Las respuestas de las prefecturas ante estos actos de control y fiscalización son diferentes para cada caso; oscilan entre la reticencia y la receptividad. Responden con más empeño a la fiscalización que al control social.

Finalmente, se verificó que ninguna prefectura cuenta con sistemas de evaluación de la satisfacción de sus clientes (la población a la que sirven).

## **6. CONCLUSIONES**

### **GESTIÓN POLÍTICA DE LAS PREFECTURAS**

Como consecuencia de las hipótesis y la información empírica recabada, se pueden encontrar algunas verificaciones a nivel nacional:

#### **1) Gestión política del prefecto:**

- a) Todos los prefectos gestionan partidariamente la administración departamental.
- b) La gestión política del prefecto adquiere más aceptación de la ciudadanía cuanto más pluralismo demuestra en la gestión.
- c) La administración adquiere legitimidad ante la capacidad política del prefecto de obtener recursos extraordinarios en el gobierno central o en la cooperación internacional.
- d) Los prefectos que han logrado obtener recursos extraordinarios, tienen mayor peso político ante el gobierno central y, por tanto, ante la ciudadanía.
- e) La capacidad de gestión política está relacionada con la capacidad clientelar del prefecto para obtener recursos.
- f) Un liderazgo sin visión estratégica correspondería a una región sin reivindicaciones históricas. Frente a la movilización, aparece la dispersión en la representación corporativa y política.
- g) No existe un nuevo liderazgo regional, excepto en los departamentos de Beni y Pando.

## *Descentralización y Gestión Pública*

- h) Las condiciones políticas e institucionales generales afectan a la implantación de la reforma institucional.
  - i) No existe capacidad de las prefecturas para liderar un proceso de reforma administrativa, ni existen condiciones generales de cultura institucional.
- 2) **Gobernabilidad:**
- a) La eficiencia –obras y presupuesto– permite superar relativamente la ilegitimidad en el origen de la autoridad. Secundariamente, convergen la coordinación interinstitucional y la coherencia partidaria.
  - b) El consenso partidario y de la coalición es insuficiente como soporte de gestión, incluso como mera base política. Ello porque la coalición no ha mostrado coherencia interna ni posibilidad de autorregulación.
  - c) La ilegitimidad nacional del partido de gobierno se transmite al prefecto.
  - d) La prefectura no expresa a las fuerzas sociales y políticas regionales sino, en el mejor de los casos, a la coalición nacional de gobierno.
  - e) La dinámica política tiende a la dispersión antes que a la estabilidad de los actores departamentales.
  - f) La crisis se expresa bajo la forma política de crecimiento de los movimientos antisistémicos.
- 3) **Reforma institucional y administrativa:**
- a) Los procesos de reforma institucional se han iniciado en la mayor parte de las prefecturas. Sin embargo, la reforma institucional no se consolida por ausencia de voluntad política de las autoridades departamentales. En el 88,8% de las prefecturas, el proceso se ciñe al cumplimiento de normas y procedimientos. Sólo en Oruro (11,2%) se ha iniciado un proceso que engloba al conjunto de la institución.
  - b) No existe una explicación regional, sino la voluntad política de un prefecto sin militancia política.
  - c) La militancia partidaria de los prefectos condiciona a los procesos de reforma institucional, porque éstos deben satisfacer demandas de la clientela partidista.
  - d) La reforma administrativa se inicia por imposición externa a las nueve prefecturas.
  - e) La Contraloría General de la República impuso una determinada forma de reforma administrativa.
- 4) **Articulación:**
- a) Las prefecturas no promueven la articulación del gobierno ni de otros poderes del Estado.
  - b) No existe concepción de un Estado articulado y con la posibilidad de funcionamiento coordinado.
  - c) Las prefecturas que mejor articulación demuestran son aquellas dirigidas por militantes con peso en el esquema político partidario nacional.

**5) Ciudadanía y participación social y política:**

- a) Las prefecturas promueven la participación ciudadana en la discusión del PDDES por imposición legal. Por ello, al margen de este procedimiento, no existe otro mecanismo de participación.
- b) Se trata de Estados subnacionales que no estimulan los derechos de ciudadanía.
- c) No existe conciencia ciudadana, tejido social ni procesos de cogestión en los departamentos.
- d) Las organizaciones funcionales y territoriales se encuentran en una profunda crisis.
- e) La acción social tiende a desbordar a la institucionalidad y a presentar procesos de desintegración social y anomia.
- f) Tampoco funciona el aparato institucional, como el consejo departamental. En cada departamento funcionan uno o dos consejeros que realizan actividades relacionadas con la gestión, orientación de ciudadanos de provincia, seguimiento de proyectos, obtención de personerías jurídicas, entre otros trámites.

**6) Equidad:**

- a) En las prefecturas no existen políticas destinadas a superar la inequidad regional o sectorial.
- b) Las administraciones departamentales asumen la política pública con destinatarios generales y amorfos.
- c) La equidad no está presente en las decisiones ni en el funcionamiento del aparato administrativo.
- d) Se confunde «localización» del proyecto con verificación de una propuesta de equidad.

Al igual que en otros países de la región, en Bolivia aún no se ha llegado a una definición del nivel intermedio. Ello, muy probablemente puede ser que obedezca, por un lado, a que la creación de un nivel de gobierno local es reciente, con la incorporación de la municipalidad a la organización territorial del Estado boliviano; y, por otro lado, a que el Estado boliviano sigue concibiéndose espacialmente como un sistema de control político antes que de organización territorial. Esto se refleja plenamente en el carácter transicional, en unos casos, y arcaico, en otros capítulos, que tiene la Constitución Política del Estado actualmente vigente.

Al no disponer de una concepción general de organización territorial, tampoco los diversos niveles subnacionales han alcanzado un estatuto de relación entre ellos. El caso más global es que el nivel municipal se encuentra en pleno proceso de adecuación institucional y administrativa, siendo que el nivel central pretende readecuarse en competencias y funciones solamente en relación con los municipios.

## *Descentralización y Gestión Pública*

De este modo, el nivel intermedio apenas alcanza a ser visto como canalizador de algunas iniciativas; pero, fundamentalmente, el espacio que le correspondería trata de ser cubierto por un proceso de mancomunidades municipales, sin que se le asigne ninguna otra especificidad.

Sin embargo, más allá de las concepciones administrativas y de descentralización, el nivel departamental recoge sobre sus espaldas todos los problemas de la concepción tradicional del Estado, de la gestión pública y de la política. En especial, la referencia es, por un lado, a una tradicional desconfianza de la administración central respecto de las regiones y de los actores regionales, apelando para ello al carácter unitario del Estado y, por otro lado, a la necesidad del régimen presidencial de contar con una estructura de control clientelar de la gestión política en cada una de las regiones/departamentos, generándose en el gobierno central y en sus instancias políticas una enorme inseguridad de no contar con esa forma de control.

En el caso boliviano, se ha desvirtuado la descentralización –entendida como grados variables de autonomía subnacional– y se la ha confundido con complejos sistemas de desconcentración a nivel departamental. Ciertamente, la tesis central que sostiene este estudio es que no existe un nivel de gobierno departamental. La afirmación se basa en varias constataciones ya enunciadas, como:

- El prefecto no es una figura representativa de la comunidad regional –no existe ningún acto de delegación ni implícito ni explícito– y tampoco cuenta con atribuciones, ni responsabilidades consignadas y derivadas de un mandato ciudadano.
- A su vez, la prefectura no corresponde, como organización institucional, a una forma de gobierno asentada en una delegación ciudadana. La ausencia de gobernabilidad, entendida como la legitimidad y el ejercicio eficiente del gobierno, no permiten a las prefecturas constituirse en intermediarias, canalizadoras y promotoras de la demanda ciudadana. En ese contexto, tampoco se observa que aquellas intermedien y articulen lo nacional con lo local.
- Otro aspecto central y derivado de lo anterior es que las prefecturas no son el espacio de democraticidad; es decir, no constituyen instancias de profundización de la democracia en las regiones ni son los espacios de garantías para impulsar los derechos ciudadanos, menos aún el espacio para la implantación de políticas públicas para impulsar la equidad y considerar lo «abigarrado» de la formación social boliviana. Las prefecturas son simples administradoras de una delegación política que incluye la rutina administrativa en el espacio departamental.
- Nuevamente, se reitera, la descentralización ha derivado en procesos incapaces de desconcentración administrativa, sin que se observen impulsos que deriven en una descentralización política.

- A ello se añade que, en general, las prefecturas no han logrado consolidar la institucionalidad del Estado en el espacio local ni reformarlo para acercarlo al ciudadano y ofertarle los servicios que aquél requiere. Su funcionamiento clientelar ha impedido que se ejecute la reforma institucional y que se apliquen los principios de la reforma administrativa sustentados en la subsidiaridad, la flexibilidad y la coordinación en las políticas públicas, así como tampoco se observan mecanismos que permitan la participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, no existe voluntad política para implantar una gestión política y administrativa transparente a los ojos de la ciudadanía y de aquella forma demostrar que las prefecturas están al servicio de la colectividad y no al servicio de un partido y/o coalición de partidos. A ello ha contribuido, sin duda, el papel de la Contraloría General de la República, que impulsa una administración del Estado sustentada en los procedimientos y las normas, antes que en los resultados de la gestión.
- Asimismo, salvo una excepción, la modernización tecnológica y la profesionalización de los servidores públicos no se encuentra en el horizonte de la administración departamental, que sigue sin considerar la necesidad de producir organizaciones con la necesidad de aprender y reformarse a sí mismas. Este diagnóstico es importante para impulsar un modelo de gestión pública descentralizada, que transforme la actual administración departamental y la dote de eficiencia y eficacia para legitimarla ante la ciudadanía.
- La sobreparticidación de la administración departamental ha llevado también a que en las regiones no se haya constituido un sistema político departamental que otorgue un sentido y visión compartida de futuro y que lleve a la conformación de una comunidad política regional.

Al actual estado de situación han contribuido factores internos localizados en la debilidad del tejido social que no impulsa estas reformas desde la sociedad civil; en la propia prefectura, que no asume su propia reforma y externos situados en la actual Ley de Descentralización Administrativa, que delega en el presidente de la República la atribución del nombramiento, sin considerar los consensos regionales, lo que da lugar al clientelismo y a la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La estrategia de reforma institucional, entonces, debería consistir en la dirección y el uso que se les dé a los medios disponibles, incluido el capital social y los espacios de concertación. Sin embargo, para conducir una estrategia exitosa se requeriría de voluntad política y liderazgo, condición de posibilidad tal como hemos citado antes.

La dirección estratégica está guiada por la visión del desarrollo que previamente se habrá concertado con los actores claves y a través de los PDDDES,

consensuados y aprobados en cada una de las regiones. La estrategia determinará el «momento», la focalización del uso, la cantidad y el tipo de recursos a emplear. La dirección estratégica debe hacer parte de un modelo de gestión pública descentralizada. Este modelo debe tener por características su orientación hacia el ciudadano y la comunidad regional; es decir, es esencialmente externo. En ningún caso sobredimensiona los procesos y procedimientos administrativos, la planificación, el tipo de relaciones y los productos. Tampoco subestima los obstáculos y conflictos que supone un emprendimiento como el planteado; simplemente los prevé y adelanta escenarios prospectivos y la resolución concertada de los conflictos que pueda generar.

Finalmente, a siete años de aprobada la ley, es preciso reiniciar un debate sobre la descentralización y readecuarla a las necesidades de la ciudadanía y de la nación.

### **INVOLUCRAMIENTO SOCIAL**

A juzgar por los resultados, las prefecturas han desarrollado una capacidad «intermedia» de involucramiento de los actores sociales en los procesos de planificación y ejecución de sus proyectos. Pero, como cualquier generalización, ésta oculta matices de diferenciación entre ellas.

El lugar que ocupan las prefecturas en el imaginario colectivo parece depender de varios factores:

- Cuanto más «reducido» el departamento en términos de población y más «limitado» en términos de condiciones básicas de desarrollo socioeconómico, mayor es la importancia que adquiere la prefectura como referente del Estado y menor es su capacidad de respuesta a las múltiples demandas que recibe.
- Asimismo, cuanto más alejada esté del gobierno central, tendrá mayor influencia y poder para desempeñar su rol político y menor capacidad para ejercer su rol técnico de articulación del desarrollo departamental.
- Cuanto más eficiente hubiera sido la Corporación de Desarrollo, más negativa su imagen institucional (en la comparación, pierde).

Estas condiciones influyen definitivamente en la capacidad de involucramiento de las prefecturas, porque particularmente esta capacidad está muy ligada a la imagen social que ostenta. Sin embargo, como toda relación, también depende de la capacidad organizativa, la representatividad y la legitimidad de las organizaciones sociales, en las que se observa una tendencia al desgaste. En la mayoría de los departamentos se ha observado que las organizaciones muestran poca fuerza para representar los intereses de sus respectivos sectores.

Como conclusiones generales de esta área de análisis, tenemos:

#### **1) Relacionamiento e imagen social:**

- a) Las prefecturas, en general, requieren diseñar estrategias comunicacionales más eficientes para mejorar su imagen social. Sin embargo, éstas no

tendrán resultado alguno si efectivamente no se superan las varias deficiencias que muestran y que son objeto de una crítica despiadada por parte de la sociedad civil.

- b) Para superar esas deficiencias hace falta un profundo cambio estructural en el propio concepto de esta institución. Si no deja de ser «el último botín» de la ambición clientelar de los partidos en ejercicio de gobierno, continuarán siendo estigmatizadas como entidades de baja credibilidad. Esto requiere una verdadera voluntad política de institucionalización, venciendo esta desgastada fase del proceso democrático, en la que aún no se han superado viejas y arraigadas lacras de los gobiernos de facto, cuando las instituciones del Estado eran objeto del manejo arbitrario del gobierno de turno.
  - c) Puesto que se observa una muy arraigada tendencia a establecer relaciones muy superficiales, eventuales y de objeto determinado, también requieren diseñar y aplicar estrategias de relaciones públicas con proyección en la institucionalización de las mismas.
- 2) **Involucramiento en procesos de planificación:** Como se ha establecido, la capacidad de involucramiento de las prefecturas varía de un caso a otro. Considerando esa diferenciación, a algunas prefecturas les corresponde emprender mayores esfuerzos de involucramiento que a otras. Algunas de las medidas recomendables para mejorar esta área son:
- a) Diseñar estrategias de convocatoria y generación de consensos. Trabajar en la elaboración de un «mapa» social del departamento para identificar las organizaciones con mayor potencial de legitimidad y representatividad y trabajar con ellas.
  - b) Convocar a las organizaciones de la sociedad civil a participar en un proceso colectivo de planificación estratégica, usando el PDDES existente como referente para la reflexión (aplicar la guía metodológica existente para este propósito).
  - c) Concluir el proceso, organizando instancias de concertación público - privadas que le den seguimiento y continuidad y que tengan capacidad de decisión. Este proceso también logrará resultados exitosos de largo plazo si concluye con la suscripción de compromisos para desarrollar iniciativas de riesgo compartido entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
  - d) Sensibilizar al equipo técnico de la prefectura en la necesidad de contar con un PDDES participativo.
  - e) Concluir el proceso con la constitución de una instancia público-privada encargada de darle seguimiento y continuidad o, en su caso, asegurar la sostenibilidad de los espacios de concertación existentes y ampliar la estrategia hacia otros sectores dinámicos del desarrollo regional.

## *Descentralización y Gestión Pública*

- f) Promover la discusión colectiva de proyectos de iniciativa privada para determinar su factibilidad y suscripción de compromisos concretos para ejecutar proyectos de riesgo compartido entre entidades públicas y privadas.
- g) Ofrecer apoyo técnico a entidades del sector privado con el propósito de fortalecerlas en su capacidad de organización y gestión. Reactivar y legitimar entidades con potencialidades para aglutinar a la sociedad civil en torno a objetivos departamentales estratégicos.
- h) Fortalecer al consejo departamental como instancia de representación y definición de estrategias, dotándole de los recursos necesarios para asumir las responsabilidades, funciones y atribuciones que le marca la LDA.

### **3) Relación entre oferta y demanda:**

- a) Para lograr una adecuada aproximación de la oferta y la demanda es preciso involucrar a la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo departamental y constituir instancias de concertación que aseguren la adecuada aplicación de los recursos públicos en proyectos que satisfagan las necesidades sentidas de la población; por lo tanto, en cualquier caso las recomendaciones propuestas para el área de involucramiento en la planificación se convierten en condición de arranque para este tema.
- b) Si el proceso de planificación cumple con las condiciones antes señaladas, es altamente probable que se logre una mayor proximidad entre la oferta y la demanda, generando condiciones para garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas.
- c) Los consejos departamentales deben ser fortalecido como instrumentos articuladores de la inversión pública entre los niveles departamental y municipal, de modo que la inversión del nivel departamental resulte más concurrente con la del nivel municipal. Para operar esta estrategia se requiere otorgar al CD un presupuesto destinado a generar y desarrollar iniciativas que les permitan una mayor aproximación a los GM de sus respectivas provincias, como ser eventos destinados específicamente a conciliar los POAs de los municipios con los de la prefectura.
- d) Trabajar con las instancias permanentes de concertación propuestas en la anterior área para generar consensos en torno de los temas estratégicos del desarrollo departamental, concentrando la inversión pública en proyectos articuladores y generadores de efectos multiplicadores.
- e) Fortalecer los espacios permanentes de concertación para generar consensos en torno de los temas estratégicos del desarrollo departamental, concentrando la inversión pública en proyectos articuladores y generadores de efectos multiplicadores. En la medida en que se vigoricen estas instancias y participen en la planificación de corto plazo, esta relación puede alcanzar un nivel mayor.

- f) Ampliar la base social con la que se relaciona la prefectura, prestando atención a las demandas que plantean las organizaciones de la sociedad civil. Convocar a sectores que no fueron incluidos en el proceso de elaboración del PDDES a trabajar estrategias conjuntas de solución de sus demandas.
  - g) Crear sistemas de clasificación y codificación de la demanda que llega a la prefectura por distintos medios, haciendo un seguimiento sistemático de las tendencias, para adecuar a éstas la elaboración de POAs (oferta).
- 4) **Involucramiento en ejecución de proyectos:**
- a) Por lo que se ha visto, en general las prefecturas tienden a involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en los niveles bajos de participación, en la ejecución de los proyectos. Por lo tanto, en general es preciso ampliar e incentivar la participación organizada de los actores sociales en los proyectos de desarrollo departamental, sobre todo en los que tienen potencial alto para ello. Las prefecturas deben diseñar y aplicar estrategias de promoción de la participación ciudadana en los proyectos que ejecutan, sobre todo en los que han sido concebidos como «proyectos de desarrollo» (rural, humano, sostenible, o de cualquier otra índole similar).
  - b) Las prefecturas deberían analizar el potencial de involucramiento de cada proyecto, y considerar la creación de instancias de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil implicadas, según sector al que beneficia cada proyecto. Incluir el componente de desarrollo social, asegurando el funcionamiento de una instancia (comité de proyecto) de toma de decisiones compartidas en cada proyecto, sobre todo en los que tienen alto potencial de involucramiento, a la que deleguen la responsabilidad de los resultados y productos, encargada de vigilar su ejecución (ejercer control social), tomando parte en la gestión y en la toma de decisiones.
  - c) En el marco de las instancias de concertación antes señaladas, la prefectura tendría la oportunidad de difundir los proyectos que ejecuta y motivar la participación organizada de los actores sociales en los mismos.
  - d) Una estrategia de corto plazo podría ser delegar la responsabilidad de ejecución de este tipo de proyectos a las ONGs o IPDS que han generado experticia en el diseño y la aplicación de estrategias, métodos y técnicas de involucramiento de las organizaciones de base en la ejecución de los proyectos.
  - e) Se ha podido advertir que algunas prefecturas asumen un rol muy paternalista y autocrático en la toma de decisiones referidas a la aplicación de inversiones públicas. Para revertir esta situación, hace falta un profundo cambio en la cultura organizacional y una revisión de la misión de la prefectura que debería servir como instrumento catalizador del desarrollo, dejando el rol paternalista asumido. Esto implica una

decisión de cesión democrática del poder, lo cual requiere de un largo proceso de maduración social, por lo tanto difícil de revertir en plazos cortos. Estas prefecturas requieren desarrollar un proceso de reingeniería organizacional, como parte de la elaboración del plan estratégico institucional.

## **7. TEMAS PARA EL DEBATE**

Para concluir, proponemos algunos temas para el debate.

El nivel departamental y su forma de gobierno deben redefinirse, lo que ocasiona nuevas ecuaciones institucionales en relación con los otros niveles de gobierno. En el plano metodológico, cabe organizar la discusión sobre el nivel departamental, a título de sugerencia, sobre la base de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se concibe al nivel intermedio?
- ¿Cuál es el grado de autonomía para el que recibe un mandato ciudadano?
- ¿Cómo debe definirse el nivel intermedio entre las posibilidades de:
  - «intermediador» (fundamentalmente entre municipalidades y el gobierno central);
  - «canalizador» (vía para redistribuir transferencias económicas, por ejemplo, desde el nivel central hacia las municipalidades; u ordenador y presentador de las demandas de los municipios hacia los correspondientes niveles del gobierno central);
  - «representante» (forma representativa de la población de la unidad subnacional con atribuciones y funciones dentro de un marco institucional para la forma de gobierno);
  - «coordinador» (vínculo entre las diferentes modalidades de política pública sectorial y complemento, dentro de sus respectivas autonomías, a los diferentes municipios);
  - «contralor» (evaluación de desempeño, control social y político de la institucionalidad correspondiente, auditor de algunas «cuentas» de la política pública).

En suma, se trata de vincular los niveles de autonomía del nivel intermedio (y de cada nivel subnacional) con el contexto de modernización y globalización.

Los temas prioritarios que esperan resolución en el ámbito intermedio son:

- La coordinación de las delegaciones sectoriales intermedias de la administración pública.
- La articulación democrática entre el gobierno central y los habitantes del nivel intermedio.
- La vinculación del nivel intermedio con los niveles central y local de la gestión pública a través de la intermediación, canalización, promoción, delegación y representación.

- La determinación de la estructura organizativa del nivel intermedio y la determinación de sus competencias y responsabilidades.
- El nivel subprefectural como apoyo a la gestión intermedia.
- El establecimiento de los regímenes fiscal, administrativo, funcional y de control interno del nivel intermedio.
- El mejoramiento y fortalecimiento de la eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios.
- Las relaciones interinstitucionales del nivel intermedio con otros niveles de gobierno.
- La propuesta de una forma de solidaridad mediante sistemas de compensación económica en función de necesidades insatisfechas y los objetivos de desarrollo e ingresos y gastos actuales, pasados y comprometidos.
- La potenciación de la participación ciudadana; la promoción de un pacto de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades; y el auspicio de la planificación participativa del desarrollo del nivel.
- La promoción de la mancomunidad de la gestión municipal para gestionar eficazmente la infraestructura y los servicios.

---

BIBLIOGRAFÍA

- Arbós y Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México, FCE, 1993.
- Ardaya, Rubén, 2000.
- Borth, Carlos, *La descentralización del Estado boliviano: Evaluación y perspectivas*. Oruro, Inter Graf, 2001.
- Calderón, Fernando, *Gobernabilidad, democracia e integración social*, Santiago de Chile, revista de la CEPAL, 1997.
- Fleury, Sonia, *Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- FUNDEMOS/Fundación Hanss - Seidel, *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza*. La Paz, FUNDEMOS, 2001.
- Haifez, 1996
- Molina, Gerardo, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, *La democracia delegativa*. Caracas, Nueva Sociedad, 1993.
- Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, México, FCE, 1999.
- Przeworki, Adam, *et al., Democracia sustentable*. Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Seligson, Michell, «La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000», La Paz, MpD, Encuestas & estudios, USAID, 2001.

# DESCENTRALIZACIÓN: TEORÍA, REALIDAD Y PROYECTO POLÍTICO

Rubén Ardaya S.\*

## PRIMERA PARTE

La presente reflexión pretende exponer los argumentos más avanzados para entender la teoría de la descentralización y los conceptos que hacen parte del debate sobre el tema. Con estos insumos verificaremos la coherencia política e ideológica de la conformación jurídica del Estado boliviano, la relación entre Estado y sociedad en Bolivia, el mensaje que se puede leer producto de los resultados de las últimas elecciones nacionales y qué debe hacer para cerrar las brechas y construir una Bolivia diferente. Para los dos primeros objetivos, utilizaremos un resumen de trabajos expuestos por autores como Rainer-Olaf Schultze, Eduardo Palma, Jordi Borja, Dieter Nohlen y Christian Von Haldenwang.

Partimos de una revisión del concepto de Estado, la proveniente de la ciencia política, que tiene dos visio-

nes: la teoría del Estado y la teoría del poder. La última está relacionada con la dominación estatal, con argumentos estatolátricos, donde se afirma que el Estado es una forma superior de vida. La teoría del Estado es de carácter más político, que pregona que el Estado es una comunidad política, donde éste es un actor más de la sociedad; se trataría de una formación social entre formaciones sociales, no es nada abstracto, sino una colección de determinadas funciones e instituciones que pueden y deben ser juzgadas de acuerdo a su desempeño y rendimiento.

Desde esta perspectiva, la teoría del Estado considera a éste como una comunidad nacional dividida en dos ámbitos: el espacio público (comunidad política) y la comunidad social (comunidad de ciudadanos); éste último es el espacio privado. La base del Estado es la comunidad nacional. La

---

\* Sociólogo, Municipalista. Docente CIDES/UMSA.

comunidad nacional organiza las actividades humanas y las funciones de las instituciones. Las actividades institucionales se organizan en función a FINES racionales organizados en leyes y normas. Con respecto a las actividades ciudadanas, éstas están orientadas por conductas, pautas, prácticas y actitudes (moral, ética y costumbres). Este último elemento nos sirve ya para evaluar al Estado boliviano, donde éste no tiene capacidad ni siquiera para hacer aplicar las leyes en el territorio, es decir hacer funcionar lo que jurídicamente se denomina el Estado de derecho.

Para entrar en materia, podemos revisar los fines del Estado, y esto nos lleva a analizar un aspecto importante del asunto, es decir de la AUTONOMÍA del Estado. La pregunta ahora es: ¿cuál es el margen de autonomía de nuestros Estados? Al margen de esta respuesta podemos afirmar que estamos unos saliendo y otros regresando de la idea de que el Estado tiene como función principal la de impulsar el desarrollo. Teorías del desarrollo o neoliberalismo. Unos Estados se desmantelan, otros se reorganizan, otros se modifican. ¿Estamos construyendo un Estado sólo regulador y no interventor o uno productivo y más distributivo? Aparentemente, el Estado capitalista (productor) habría fracasado, tomando en cuenta los indicadores de crecimiento económico, productividad y competitividad; pero también habría fracasado como regulador. O

quizá nuestra creatividad nos propondrá uno mixto. Por las características de nuestro país, es poco el margen que nos permite hacer la realidad nacional y la dependencia internacional en la que incluso nuestros funcionarios son pagados con recursos de donación o endeudamiento externo.

Por otro lado, se observa que en el campo de la ciudadanía, de la sociedad civil, ésta se está modernizando con la ampliación de los derechos y libertades. Existe una mayor demanda de participación, de inclusión, de equidad y de igualdad. Pero todavía sobrevive y con mucha fuerza la sobreposición de la idea de etnia o región por sobre lo nacional, las formas de organización funcional por sobre la territorial, la mentalidad y práctica de la protesta y la reivindicación por sobre la idea de la participación con propuesta. Todavía sigue vigente la idea del Estado de bienestar, a quien hay que despojarlo, hay que sacarle demandas.

Tanto la reflexión sobre el Estado como de la ciudadanía nos demuestran que los resultados de la descentralización son todavía insatisfactorios en todos los aspectos.

## **1. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO**

Entre las formas de Estado tenemos el Estado federal y el Estado unitario. Entre las formas de gobierno, tenemos el gobierno parlamentario y el gobierno presidencialista. Esta diferenciación es importante porque los

bolivianos y, sobre todo, la clase política no han entendido aún. El gobierno presidencialista es concentrador donde el presidente de la República designa a su burocracia y las funciones son concentradas, por ello, el presidente tiene representantes en otros niveles administrativos del Estado: departamentos con el prefecto, provincia con el subprefecto y cantón con el corregidor. El presidencialismo tiene siempre a la centralización y concentración política, económica y administrativa porque está basado en una matriz administrativa desde la perspectiva espacial donde pretende regular todo y normar de manera homogeneizante. Los planes se impulsan desde los ministerios, con controles políticos centralizados. En el gobierno parlamentario, el Congreso designa al primer ministro y de este acto se produce la sumisión de este último. Es un fenómeno raro en el que la madre (Parlamento) al dar a luz al hijo (primer ministro) se convierte en la conductora de los destinos del país, existiendo también una corresponsabilidad del legislativo con respecto al ejecutivo.

El federalismo es un principio de organización política que busca:

1. Organizar la relación entre unidad y multiplicidad;
2. Organizar la relación entre diversas autonomías;
3. Organizar las relaciones entre integración social y política.

El federalismo cumpliría dos funciones básicas:

1. Separación y delimitación del poder por medio de la división vertical de poderes y, simultáneamente, protección de las minorías a través de una autonomía territorial;
2. Integración de sociedades heterogéneas que aspira a la autonomía socio/cultural y/o política de la provincia o los Estados miembros.

El Estado federal mantiene ciertas competencias y funciones de carácter exclusivo como ser política exterior, defensa, moneda; pero comparte otras con sus miembros, los que pueden, mediante mecanismos institucionales, influir en el nivel federal. A diferencia del federalismo, el unitarismo es una forma de organización estatal en la que existe un solo centro emisor que toma las decisiones por los demás.

## **2. COMUNIDAD Y SOCIEDAD POLÍTICA**

La sociedad política debería promover el desarrollo de la ciudadanía, más al contrario, la absorbe. En Bolivia, las relaciones entre política y ciudadanía son en general de carácter prebendal y clientelar. Las instituciones del régimen político son las siguientes:

1. Partidos políticos.- Toda la organización partidaria termina en la cúpula en cuya cúspide está sentado el “jefe nacional”. En nuestro caso, la raíz de muchos problemas del país radica en este elemento, por la inexistencia de democracia interna, ausencia de una verdadera escuela partidaria

- con contenidos éticos e ideológicos. El partido y sus líderes no han sido capaces de proponer y practicar una nueva cultura de manejo de la administración pública;
2. Sistemas electorales.- Organizados y designados por los representantes de los partidos políticos en el Parlamento, cuyos operadores –las Cortes Electorales no son más que “administradores” de procesos electorales. Los sistemas electorales reproducen el centralismo partidario y la lógica de funcionamiento de los partidos. Todavía el país no tiene una Corte Nacional Electoral consolidada en su imagen ciudadana y en su operatividad técnica;
  3. Cultura política.- Que se crea y se recrea sobre las bases de los mensajes y modelos de los líderes centralistas. Vehículo que nos hace adorar al centralismo. La comunicación política y la influencia de los mass media provienen del centro con un sentido único: de la capital a la periferia. Tanto los intelectuales como los líderes jóvenes no logran modificar la cultura política existente y optan por alejarse de la política o dejarse absorber.

### **3. EL CENTRALISMO**

Es producto de un proceso de larga duración, de arrastre y de carácter acumulativo; su ruptura implica un rompimiento paradigmático de crisis intelectual y de conflicto político, económico y social.

El centralismo significa paralización y desmovilización y no puede resolver demandas regionales porque:

1. Carece de información territorializada y específica;
2. No interactúa con la comunidad;
3. No tiene capacidad de movilización de recursos;
4. No ejerce control efectivo sobre las operaciones de los órganos municipales o regionales.

El centralismo refleja arbitrariedad porque se exime de responsabilidad en el origen y solución de los problemas. Por ello, la convicción es que la administración pública será más eficaz cuanto más cerca esté de los problemas que pretende resolver. Cuanto más cerca del ciudadano se hace la gestión, la eficiencia y la responsabilidad son mayores.

### **4. EL CONCEPTO POLÍTICO Y LAS DIMENSIONES TEÓRICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Los conceptos de descentralización han sido distorsionados por organismos multilaterales, sobredimensionándola a sus aspectos financieros solamente. La descentralización no es más que un medio, un instrumento que un país escoge para enfrentar una crisis. Pero para ello, debemos tener claridad teórica y eficacia instrumental.

Lo primero que debemos entender es de qué tipo de condiciones específicas estamos partiendo como país para desarrollar procesos descentralizadores. Con esto ya estamos mostrando nuestra opción teórica porque

buscamos relacionar el todo con las partes, y las partes con el todo. Es decir, cuando cambiamos una estructura estamos modificando las relaciones dentro del sistema.

La descentralización se relaciona entonces con:

- a) Democratización del poder político;
- b) Procesos de desarrollo socioeconómico;
- c) Políticas públicas.

¿Qué es descentralizar entonces? Es un proceso en el que una unidad superior transfiere poder a una unidad inferior; dicha transferencia es política, o sea, con capacidad de decisión. Es transferencia de atribuciones y competencias y de mayores funciones; es transferencia de recursos financieros; es apertura al ciudadano para facilitar mayor participación; es la búsqueda de mejoramiento de la gestión pública para producir mayor cobertura y calidad de los servicios públicos. La descentralización tiene tres factores claves: la elección democrática de las autoridades, la autonomía del ente sujeto de la descentralización y el ejercicio de dichas competencias por el ente autónomo en una unidad territorial menor. Lo anterior nos muestra que la Ley de Descentralización Administrativa, o ley 1654, no es más que una ley de desconcentración administrativa.

## V. LOS OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. **Políticamente**, elección democrática de autoridades y mayor ca-

pacidad de gobernar al nivel subnacional; esta condición sólo existe en el municipio, no así en la prefectura.

2. **Económicamente**, lograr una mayor y mejor distribución de los recursos. Disminución de los costos de funcionamiento del aparato administrativo; después de la capitalización, en los departamentos las prefecturas son una de las pocas opciones de empleo para los militantes de los partidos políticos “vencedores”. La mejor y mayor distribución de los recursos deben ser complementadas con un mayor impacto de la inversión pública.
3. **Administrativamente**, incremento de la eficiencia de la gestión pública y de la cobertura y calidad de los servicios esenciales para la vida en comunidad; no se podrá lograr mientras no se implante los aspectos de carrera administrativa establecida en el Estatuto del Funcionario Público.
4. **Socialmente**, mayor participación y control social en las decisiones públicas, para darle mayor legitimidad al sistema político. Este aspecto sólo existe en el municipio, no así en el departamento.

Los objetivos de la descentralización son esencialmente políticos, y debemos tener en cuenta siempre ese propósito y no subornarlo a aspectos fiscales o presupuestarios.

## 6. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

Borja piensa que la descentralización es un proceso global que supone al menos lo siguiente:

1. La existencia de un sujeto (sociedad o colectividad territorial) capaz de asumir la representación y gestión de intereses colectivos y dotarlos a su vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa; sobre este elemento, en Bolivia, los departamentos son portadores de múltiples identidades y las prefecturas no tienen **personalidad jurídica propia;**
2. La transferencia de competencias y recursos a este sujeto para su gestión autónoma; las prefecturas no tienen autonomía.
3. La delimitación de unidades territoriales con sus respectivos sujetos sociales sobre los que recaerá la descentralización. éste es un gran problema porque las prefecturas tienen jurisdicción sobre departamentos que no expresan correspondencia entre lo político-administrativo y la identidad, cultura o criterios de región. Administrativamente entonces son “inadministrables”.

El actor principal del proceso son los ciudadanos y las comunidades de intereses. Pero en la mayoría de los departamentos, la cultura de las organizaciones sociales, culturales y económicas son más bien centrífugas. Bajo la actual organización adminis-

trativa del país, la integración y articulación es prácticamente imposible. Se necesita de unidades político-administrativas más racionales, superiores al municipio, para sustentar la descentralización.

## 7. CONCEPTOS: DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

Para los enemigos de la descentralización, no se trata de dividir el país, sino de redistribuir el poder. Este proceso de rompimiento llega cuando existe convencimiento de que el centralismo es un obstáculo para la democracia y pone en riesgo la viabilidad política y social del país. Pero esta convicción no debe provenir sólo de las mentes iluminadas, sino de las elites políticas, sociales, sindicales, regionales y económicas. Los procesos de descentralización redefinen el rol del Estado y emprenden nuevos contratos “político-sociales” para reglamentar la redistribución del poder político en el territorio.

### A. Descentralización

Desde una perspectiva política, la descentralización es:

1. La transferencia de competencias de la personalidad jurídica estatal a las demás personalidades jurídicas expresadas en otros entes;
2. El ente que recibe competencias no está sometido jerárquicamente a las autoridades centrales, tiene poder de decisión y es independiente;

3. Implica una distribución de legitimidad democrática entre varios entes del Estado. Su conformación es producto de la soberanía popular.

En la descentralización política, la estructura de poder del Estado se modifica, al despojarse el Estado de competencias a entes no subordinados, con rango constitucional, con funciones, personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propias. La descentralización política obedece a criterios de cómo se organiza el Estado, a cómo se redistribuye el poder, a cómo se redistribuyen las competencias y funciones entre los entes.

La característica de un ente territorialmente descentralizado es su capacidad de gobierno y no sólo de administración. Capacidad de gobierno implica una función de dirección política, donde el ente puede decidir la política a seguir y organizar sus propias operaciones y métodos. Puede decidir entre varias opciones posibles dentro del ámbito de su competencia, decidir los objetivos a alcanzar, el establecimiento de prioridades entre las opciones, la valoración de las oportunidades técnicas y políticas y los procedimientos adecuados para lograr sus propósitos.

Cuando se realizan procesos de descentralización, al transferir poder, recursos y competencias, toda la estructura del Estado debe modificarse, es decir el Poder Ejecutivo, las prefecturas y las municipalidades. Los

partidos políticos deben cambiar. La ciudadanía debe entender que se trata de procesos de mediano y largo plazo. Las organizaciones y los líderes sociales también deben cambiar.

La descentralización también puede aparecer como una estrategia administrativa. En todo proceso de descentralización las *instituciones* juegan un papel de primera importancia porque son las llamadas a conducir las energías sociales y gerenciar la producción de bienes y servicios. Un segundo eje de importancia está dado por la *articulación* de las instituciones entre sí en lo estrictamente estratégico, que es la visión del desarrollo nacional. Un tercer elemento son las *organizaciones y movimientos sociales* que debe identificarse con el proceso, son estas organizaciones las que producen los cambios en las instituciones.

Existen también muchas veces algunos desajustes en los procesos a saber:

*A.1 Descentralización inorgánica.-*

Cuando se otorgan competencias y recursos sin que la descentralización burocrática tenga articulación, o es mínima, con entes democráticos.

1. Cuando existe inadecuación entre planificación burocrática y entes democráticos, debido al divorcio entre plan y demandas sociales.
2. La planificación centralizada sólo llega a la región, no llega al nivel municipal.
3. No hay articulación entre objetivos. Hay inarticulación del poder municipal con el nivel

departamental y nacional. No hay complementariedad de objetivos.

Los desajustes se producen por falta de articulación, por inexistencia o inadecuación entre planificación nacional, regional y municipal. Existe divorcio entre jurisdicciones y ámbitos de competencias municipales y regionales, entre objetivos y planes, porque muchas veces los gobiernos municipales, subprefecturas y prefecturas son poderes paralelos, sin complementariedad de objetivos. Otro divorcio existe entre planes y demandas sociales.

### **B. Desconcentración**

Es otra forma de organización del Estado que:

1. Transfiere competencias entre órganos de la misma personalidad jurídica entre órganos del mismo ente;
2. El órgano que recibe la competencia está subordinado jerárquicamente y existe una relación de mando y obediencia entre superior y subordinado;
3. El órgano subordinado carece de legitimidad.

Desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados. Las decisiones se toman desde el centro. No existe en los órganos subordinados la independencia en las decisiones que debe tomar. No existe autonomía en sus decisiones. El órgano subordinado hace parte de la personalidad jurídica superior. Sus autoridades son designadas por el cen-

tro. Sus decisiones son controladas administrativa y legalmente. La desconcentración se realiza dentro del mismo organismo en el que determinadas decisiones que se tomaban en el nivel central pasan a tomarse en un nivel inferior, pero no afectando la distribución del poder, permaneciendo intacta la estructura y competencias del Estado.

Existen dos tipos de desconcentración:

**B.1 La desconcentración funcional.**- Cuando se crea un órgano específico para realizar una actividad o función concreta.

**B.2 La desconcentración territorial.**- Es la transferencia de competencias de la administración central a unos órganos jerárquicamente subordinados y cuyo ámbito territorial de competencias es el de una demarcación concreta.

## **8. CONDICIONES PARA QUE LA DESCENTRALIZACIÓN SEA DESCENTRALIZADORA**

No cualquier descentralización desemboca en la democratización del Estado, y para que exista una verdadera descentralización deben existir al menos las siguientes condiciones en el ente sujeto:

1. Es una estructura política, representativa y deliberativa;
2. Es una estructura dotada de autonomía;
3. Tiene atribuciones globales y no especializada o sectorializada;
4. Tiene poder de decisión sobre las competencias recibidas;

5. Tiene capacidad de coacción para hacer ejecutar sus decisiones;
6. Tiene suficientes recursos;
7. Tiene capacidad de coordinación;
8. Tiene capacidad de gestión.

En las prefecturas en Bolivia los prefectos y los consejeros departamentales no son elegidos, sino designados. La prefectura no tiene autonomía, carece de recursos suficientes, no coordina con los gobiernos municipales, excepto la prefectura de La Paz, y no tiene capacidad de gestión ni recursos humanos calificados. Tiene funciones globales y cierto poder de decisión sobre sus competencias, siempre que no requieran de recursos adicionales.

### **9. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A ENTES DESCENTRALIZADOS**

Según los teóricos de la descentralización, los siguientes aspectos son importantes para determinar si se descentraliza o no. En el análisis entra de manera importante el ciudadano.

1. Hay que transferir toda atribución que se pueda gestionar desde el nivel inferior, sin que aumente su costo significativamente;
2. Conviene transferir a un espacio territorial menor aquellas competencias que se refieren a asuntos o problemas que se generan en ese ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población;

3. La descentralización se justificará, asimismo, cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público;
4. Se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos;
5. Todas las iniciativas socio-económicas.

¿Qué es lo que debemos cuidar? Debemos garantizar que las atribuciones y competencias, tanto en la distribución por niveles como en la gestión, tengan coherencia, igualdad y universalidad. Para que esto ocurra, la conducción política del país debe tener una idea, un proyecto de qué tipo de país se quiere construir.

### **10. LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA CUESTIÓN DE MÉTODO**

La descentralización es consustancial a la democracia, al proceso democratizador porque:

1. Amplía el campo de los derechos y libertades;
2. Incorpora progresivamente a los sectores excluidos a las instituciones representativas;
3. Facilita mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas.

La pregunta es si, además del aporte a la democratización, la descentralización puede proyectar la gestión pública y el crecimiento económico. Cuando la descentralización no

impacta en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía, su efecto político tiende a diluirse. Pero si queremos luchar contra la exclusión social, la descentralización puede ser un importante instrumento.

### 11. ¿CÓMO DESCENTRALIZAR?

Se puede descentralizar de manera funcional o territorial:

#### **Descentralización funcional**

Es la capacidad de tomar decisiones autónomamente que poseen las colectividades de naturaleza no necesariamente espacial (universidades, Iglesias). Dicha participación facilita la participación no política.

#### **Descentralización territorial**

Consiste en reconocer cierta autonomía a las colectividades administrativas del Estado; así, ellas adquieren el carácter de colectividades territoriales que se autoadministran dentro de un marco legal que ellas mismas están encargadas de aplicar. Pero la descentralización territorial no puede realizarse sobre la base de la actual división política y administrativa del país.

La descentralización debe comprometer a todas las fuerzas políticas y sociales del país, no puede ser implantada como un proyecto partidario o de un gobierno, sino de oficialismos y oposiciones, organizaciones territoriales y funcionales, etc.

### 12. SOCIEDAD CIVIL Y PROBLEMAS DEMOCRÁTICOS

Existen en nuestros países los siguientes problemas democráticos:

1. Mayor exigencia y demanda de individualidad: más sociedad y menos Estado;
2. Mayor demanda de espacios comunitarios y públicos;
3. Mayor demanda de pertenencia a Bolivia y no sólo a la región y a la identidad cultural;
4. Mayor demanda de certidumbre con respecto al futuro.

Estas demandas sociales son más fáciles de lograr en espacios restringidos, sean éstos municipales, regionales o departamentales. La formación de ciudadanía puede consolidarse en ámbitos en los que puedan mirarse los ciudadanos entre sí y mirar de cerca a sus representantes legítimos.

### 13. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

La demanda de gobernabilidad para profundizar la democracia nacional se expresa de la siguiente manera:

1. Existencia de estabilidad política, es decir que la democracia no esté en riesgo;
2. Existencia de estabilidad económica, es decir la ausencia de déficits inmanejables y que sigamos manteniendo el equilibrio fiscal;
3. Existencia de paz social, es decir que los conflictos sociales sean administrados en el marco de la democracia por el poder;

4. Que el ejercicio del poder incorpore la búsqueda de consensos entre mayorías y minorías;
5. Crecimiento económico con equidad;
6. Mayor cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos.

La ciudadanía se expresa como ejercicio de procesos sociales, jurídicos y políticos:

1. Ampliación de los derechos ciudadanos;
2. Ampliación de los deberes ciudadanos;
3. Asunción de mayor responsabilidad en cuanto a la gestión pública;
4. Mayor participación social y política voluntaria.

La nueva ciudadanía que debemos construir debe buscar la creación de una nueva cultura de ciudadanía que tenga como elemento central la importancia que le otorga el ciudadano a la democracia y a la gestión de los asuntos públicos.

La ciudadanía efectiva involucra dos tipos de demandas específicas, pero complementarias:

1. Demandas de individualidad;
2. Demandas de comunidad.

También la ciudadanía efectiva se expresa a través de:

1. Participación electoral;
2. Difusión de ideas y prácticas igualitarias;
3. Aporte a logros en materia de consenso con respecto a las políticas públicas;
4. Aporte en materia de legitimidad del sistema político;
5. Capacidad de movilización y negociación colectiva.

Para que la descentralización sea asumida por la sociedad civil es preciso un cambio de mentalidad que exija mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y que refleje un compromiso de la población con sus órganos públicos e instituciones democráticas, porque la democratización del país se juega en la sociedad civil. No obstante, no debemos olvidar que la sociedad civil en nuestros países está moldeada por el Estado, y es guiada por las cúpulas partidarias y políticas que a la vez son absolutamente centralistas.

#### **14. ESTADO MUNICIPALISTA, ESTADO DEMOCRÁTICO**

La forma de Estado democrático es su articulación con el poder municipal a través del principio de subsidiariedad. El municipio es el componente básico del Estado democrático, y por ello mismo, su papel es decisivo en el progreso de la democracia moderna porque:

1. La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos se realizan más en el nivel municipal, espacio donde pueden realizarse alianzas sociales más amplias y el control social es más eficaz;
2. Las clases populares excluidas del Estado pueden acceder a instituciones representativas locales antes que a las centrales;
3. Los gobiernos municipales pueden ser artífices de la integración

nacional, son entes representativos de las comunidades y son elementos articuladores del Estado;

4. Las funciones básicas de la vida colectiva las realizan las municipalidades;
5. Los gobiernos municipales son creadores de consensos, como expresión de clases y grupos sociales.

Pero tampoco debemos creer que todos los problemas de la democracia y del país se pueden resolver en el municipio. No.

## 15. RIESGOS

El principal riesgo de retroceso de la descentralización es la crisis económica porque genera incertidumbre y eso nos lleva al conservadurismo, a la tensión entre centralismo y descentralismo. En momentos de crisis económica el proceso descentralizador tiene probabilidades muy altas de experimentar grandes retrocesos. En esa perspectiva, la burocracia central tiene la tentación de “expropiar” recursos de los entes descentralizados para cubrir sus “déficits” y distribuir sus prebendas a grupos sociales con capacidad de presión.

Más por el contrario, la crisis debe llevarnos a reflexionar a profundizar la descentralización proponiendo criterios de compensación y la búsqueda de equilibrios para las regiones y municipios más empobrecidos y para los grupos sociales más vulnerables de la sociedad.

## SEGUNDA PARTE:

### LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL COMO PUNTO DE INFLECCIÓN PARA CAMBIAR DE MODELO DEMOCRÁTICO Y DE DESARROLLO PARA DERROTAR LA CRISIS

#### 1. LOS APORTES DEL MUNICIPALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN, LA INCLUSIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA

##### ***Bolivia: país municipalizado***

La participación popular municipalizó el país llevando la presencia del Estado a todo el territorio nacional, universalizando derechos ciudadanos y humanos, mejorando la cobertura y calidad de los servicios básicos, eligiendo periódicamente 314 alcaldes y 1.700 concejales municipales.

##### ***El municipio, espacio y oportunidad para la inclusión social y política***

La ampliación de la democracia representativa al territorio nacional a través de la elección de las autoridades municipales posibilitó la elección de 538 concejales titulares y más de 400 líderes campesinos e indígenas.

##### ***Gestión por resultados: el Censo Nacional de Población y Vivienda***

Dos aspectos importantes se constatan en el último censo nacional: a) la

participación popular permitió la desaceleración de la migración campo-ciudad al pasar de 1% anual en el periodo intercensal 1976-1992 al 0,4% en el periodo intercensal 1992-2001 y b) en el Censo Nacional de 1992 existían sólo dos municipios no pobres y en el censo nacional de 2001 la cantidad de municipios no pobres ascendió a 38 tomando en cuenta los indicadores NBI.

#### ***El impacto de la inversión pública***

La reducción exponencial de la pobreza en los últimos nueve años es una prueba de que la participación popular significó una mejoría en los criterios de eficiencia y asignación en el uso de los recursos del país, puesto que la modificación en la estructura y modalidad de la coparticipación tributaria incrementó su eficiencia e impacto, con los mismos recursos. Por otro lado, en los últimos ocho años, la estructura de la inversión pública pasó del 2% de inversión municipal antes de la LPP al 49% en la actualidad, si tomamos en cuenta los recursos HIPC II y los de la política nacional de compensación.

#### ***La ampliación de cobertura y calidad de los servicios básicos***

El incremento de los recursos municipales para inversión también provocó un incremento en el número de proyectos de inversión municipal ejecutados pasando de 400 antes de la LPP a 2.300 en el primer año, 8.644 en el año 1997 y más de 15.000 en la actualidad.

#### ***Corrupción en las municipalidades***

Hay que destruir el mito de la corrupción municipal generalizada, sin querer ocultarla tampoco. La corrupción municipal no es la que denuncian los enemigos de la descentralización; de acuerdo a datos proporcionados por la CGR, sólo el 3% de los recursos municipales está siendo sujetos de investigaciones.

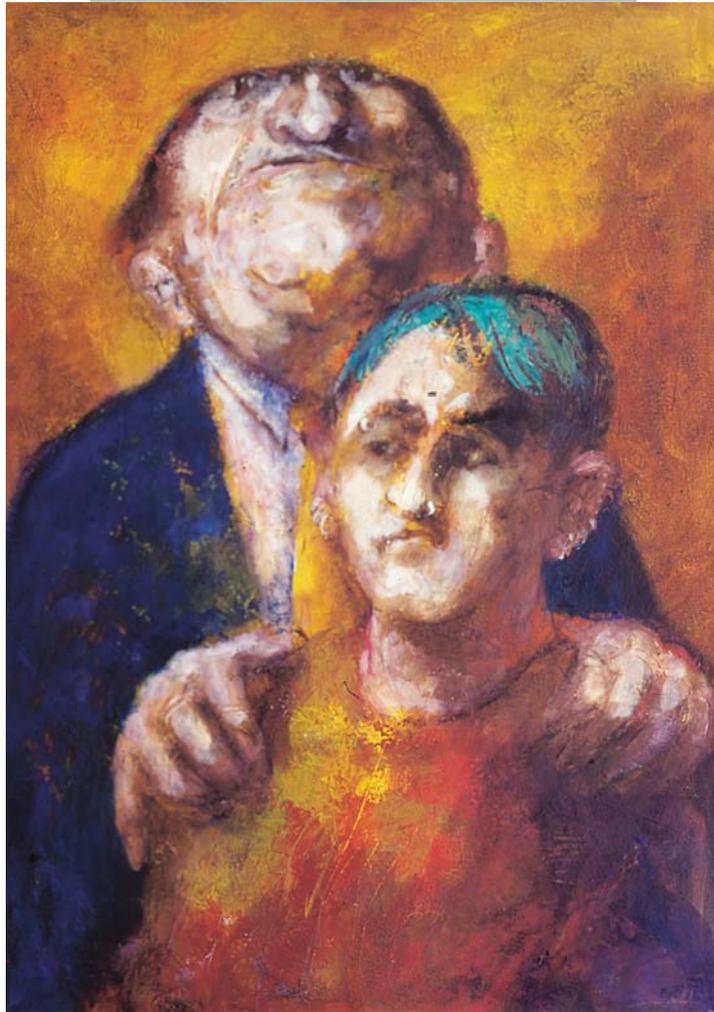
#### ***La percepción sobre confianza y credibilidad en los alcaldes***

Los alcaldes son las autoridades públicas que gozan de mayor confianza ciudadana, en contraposición de los partidos políticos, Parlamento, prefectos, policía nacional y gobierno nacional.

## **2. LOS RESULTADOS ELECTORALES VISTOS DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPALISMO: DE LA POLARIZACIÓN SOCIAL A LA POLARIZACIÓN POLÍTICA**

#### ***Sistémicos contra asistémicos***

El espanto provocado por el fenómeno de las dictaduras, inestabilidad social y la hiperinflación de la Unidad Democrática y Popular ya cesó, en parte por la solución del 21060 y porque la mayor parte del electorado es nuevo. Los sistémicos no tuvieron la lucidez en estos últimos años de proponer otras alternativas y los asistémicos lograron por vez primera articular a los excluidos económicos, sociales



y políticos de los últimos veinte años de democracia. Debemos reconocer la causa y validez de la protesta asistémica, pero éstos tampoco tienen propuesta alguna que no sea el desastre.

#### ***Occidente (altiplano) contra oriente (trópico)***

El occidente votó por Evo y el oriente por Goni. El uno no cree en soluciones que mejoren su vida y el otro quiere que su calidad de vida se deteriore más.

#### ***Corporativistas contra municipalistas***

Con el segundo lugar obtenido por Evo es la resurrección del sindicalismo revolucionario de carácter corporativo, de cierta manera autoritario y enemigo del disenso que niega la legitimidad de la democracia representativa y su expresión en el gobierno municipal. Es la lógica de la asamblea sindical contra la deliberación democrática entre mayorías y minorías.

#### ***Centralistas contra descentralizadores***

El sindicalismo es básicamente centralista en su expresión política (COB, CSUTCB), mientras que los gobiernos municipales son entes autónomos y descentralizados. El sindicalismo opera con mayor eficacia en la sede de gobierno y hasta en las prefecturas, pero el poder local lo hace en los espacios donde se generan los problemas.

#### ***Modernistas contra tradicionalistas***

Bolivia no tendrá viabilidad porque en el oriente se produce petróleo y gas, se produce la agroexportación y se tienen los mayores índices de crecimiento económico, mientras el occidente continúa con la producción agropecuaria de subsistencia y las más bajas tasas de crecimiento y más alta pobreza. El Estado debe, por tanto, jugar un papel de primer orden para cerrar esas brechas.

#### ***Ciudadanos del campo frente a ciudadanos y urbanos***

El voto duro obtenido por Evo Morales es básicamente rural, pero también de los pobres de las ciudades. El MNR ha perdido el voto campesino y rural. La clase media urbana ya no conduce ni a los pobres de las ciudades, mucho menos al campesinado y a los líderes indígenas.

#### ***El “otro” Estado contra el Estado “oficial”***

Los resultados de las votaciones demuestran que la actual organización política del Estado ya no puede seguir mintiéndole al país que se mueve en otra “banda”. La estructura del Estado oficial ya no refleja la actual forma “endémica” de funcionamiento de los pueblos indígenas, de las comunidades campesinas, de los mercados locales y regionales, así como de la forma de organización social y representación política de los más pobres del país.

### **3. ¿QUÉ APORTARÁ LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPALISMO EN ESTA ETAPA?: UNA OPCIÓN DE SALIDA VIABLE Y PACÍFICA A LA CRISIS**

Todos los políticos e intelectuales profesionales se deprimen tratando de inventar la “poción mágica”, buscando en el internet los últimos discursos de los líderes mundiales, mezclando las últimas recetas de los organismos multilaterales. Y como siempre, no se confía en el pensamiento propio, se desprecia lo que hemos avanzado como país en materia de municipalización y participación popular y el aprendizaje de los errores de la descentralización burocrática.

La nueva realidad política altamente polarizada por la ausencia de soluciones a los problemas esenciales de la comunidad debe servirnos para desatar las energías dormidas en las regiones, estimular los liderazgos locales, fortalecer las organizaciones territoriales de base y las asociaciones de productores locales y regionales. En estos espacios y actores radica la esencia de la propuesta que presentamos, espacios y actores que no aceptan los enlatados uniformizadores del centralismo. Se trata más bien de una cincuentena de pulsiones, aspiraciones, energías que buscan ser catalizadas para producir desarrollo humano sostenible y democracia inclusiva.

¿Qué hacer entonces? Para empezar no queremos dejar la sensación de que creemos que los problemas del país lo resolverá la descentralización. Hay que dejar sentado que estamos refiriéndonos a un medio y no a una finalidad. Debemos diseñar y concertar una visión de país posible y viable. En este nuevo país debemos reconocernos todos los bolivianos, sentirnos incluidos. Este nuevo país debe reflejarse en un nuevo marco legal a través de la reforma a la Constitución Política del Estado y otras leyes de la república. Hay que lograr correspondencia entre democracia, actores sociales y económicos, desarrollo interno y territorio. Debemos promover el desarrollo pleno de los actores políticos, sociales, étnicos y económicos.

Debemos desarrollar procesos socio-políticos institucionalizados para consensuar objetivos regionales y favorecer la participación de los actores en el marco de sus específicas funciones y roles. La gestión pública es un instrumento para avanzar en este propósito, acercando los problemas y obstáculos a las visiones de desarrollo regionales. Para ello debemos profundizar lo avanzado en materia de municipalización, participación popular, lucha contra la pobreza y descentralización administrativa, perfeccionar los procesos de integración y articulación intermunicipal y ensamblar coherentemente los niveles de la administración pública.

***Un nuevo modelo de ordenamiento territorial***

La organización política del Estado tiene un nivel nacional, departamental, provincial, municipal y cantonal, obviamente sin ninguna relación con las formas sociales de ocupación del espacio, dividiendo a las comunidades campesinas e indígenas, pero tampoco integradas coherentemente entre las mismas unidades. La participación popular puso en evidencia la inutilidad de la provincia y el cantón. De cierta manera fijó una relación de dependencia entre población, espacio y recursos económicos para que exista viabilidad del municipio. Desató y creó las condiciones para la reorganización del espacio en relación a las formas de ocupación social a través de los distritos indígenas. Al igual, creó las condiciones para la formación de mancomunidades viables entre municipios para conformar las regiones económicas.

***Un modelo de desarrollo interno***

El modelo de desarrollo se relaciona con la implantación de un nuevo patrón de acumulación y de distribución del excedente a través del mercado y del Estado. Las posibilidades abiertas por la exportación del gas abre la posibilidad de disponibilidad de recursos públicos para su distribución. La pregunta es: ¿para qué, ¿quién/es ejecuta (n)? y ¿cómo se ejecuta la inversión?

***Un nuevo modelo de hegemonía política***

Ya no es posible la dictadura militar; tampoco la democracia restringida al partido único o a las coaliciones. Ya se agotó la democracia pactada entre partidos políticos. Es la hora de las organizaciones territoriales, sociales y económicas: es la hora de las regiones. Con ellos hay que dialogar y concertar y no imponer. El gobierno por lo tanto debe ser un director de orquesta y no un ejecutor. Si a nivel nacional por la dispersión de voto está obligado a “cohabitar” con los asistémicos, en las regiones, la presencia del Poder Ejecutivo es la de facilitador, es decir un actor entre tantos. La hegemonía no se lleva a cabo mediante la “dominación”, sino mediante la calidad de su gestión en la región, y no tanto en la nación por ello los equilibrios macroeconómicos si bien tienen importancia para el funcionamiento global del país, no bastan para el desarrollo interno y regional.

***Un nuevo modelo de planificación.***

La planificación central tenía sentido en el país cuando funcionaba el modelo de sustitución de importaciones y el Estado interventor. Después del 21060 ya no funcionó más. El nuevo modelo de planificación debería funcionar de abajo-arriba, es decir de la región a la nación. El nuevo modelo de planificación no tiene un solo sonido, tiene todos los sonidos

de las regiones con todo tipo de instrumentos: percusión, viento, metales, cuerdas, etc que el nuevo sistema debe armonizar y darle sentido. Se deben eliminar los costosos e inútiles PDMs para trabajar los planes mancomunados (regionales).

#### ***Un nuevo modelo de inversión pública***

Se debe combinar los criterios de rentabilidad de la inversión pública con los de equidad y solidaridad; es decir la inversión pública no debe excluir regiones, sino también compensar a las más deprimidas. Hay que olvidarse de la tentación dirigista y uniformizadora.

#### ***Un nuevo modelo de gestión pública***

Partiendo del criterio de despartidización plena de los servidores públicos, la implantación de la carrera administrativa en municipalidades y el Poder Ejecutivo, la gestión por resultados, la transparencia, la participación ciudadana, la subsidiariedad, la concurrencia y el impacto de la inversión.

Hay que rearmar y unir las partes que están divididas. Hay que darle sentido, cohesión y coherencia. Hay que cambiar de mentalidad en los gobernantes y ciudadanos.

### **4. CAMBIO DE ROLES Y FUNCIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES**

La descentralización requiere que todo el aparato institucional del país cambie decididamente.

#### ***Parlamento Nacional***

Una de las instituciones del sistema político con menos legitimidad es el Parlamento. Hay que acercar el Parlamento a las regiones, a los actores sociales, económicos y políticos. Los actores privilegiados para lograr este propósito son los diputados uninominales y, en menor medida, las brigadas departamentales. Los medios por excelencia son los encuentros de decisiones concurrentes donde los diputados pueden realizar “representación eficiente” en materia de legislación, fiscalización y gestión parlamentaria participativa y responsable.

#### ***Presidencia de la República***

El presidente debe cambiar su papel de “padrino” de sectores sociales por el de “facilitador” y creador de condiciones para que los actores liberen sus energías y construyan su futuro con sostenibilidad. Debe realizar alianzas con los actores regionales respetando su autonomía. Debe ser constructor de paz social.

#### ***Ministerios integrales***

Debemos regresar a los ministerios integradores para evitar la dispersión y el sectorialismo, para que las políticas públicas tengan mayor impacto en el territorio. Hay que extirpar la tentación operativa de los ministerios para que se conviertan en normadores y reguladores.

#### ***Prefecturas***

A las prefecturas hay que quitarles el presupuesto de inversión y limitar su presupuesto para gastos de

funcionamiento de personal mínimo.

### **Miniprefectos**

Hay que desarrollar la figura de la presencia de “delegados presidenciales” en las regiones o mancomunidades, que utilicen los recursos de las prefecturas para concretar proyectos intermunicipales o regionales. Estos miniprefectos deberán coordinar tanto la inversión concurrente como la ejecución de programas de desarrollo humano con los directorios de las mancomunidades municipales.

## **5. LA DESCENTRALIZACIÓN ES ALIANZA Y NO SUBORDINACIÓN**

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM-Bolivia, se anticipó a la situación en la que estamos ahora como país. Está estructurada en cuatro niveles de organiza-

ción y representación: municipio, mancomunidad, asociación departamental y federación nacional con participación plena de las concejales. Esta estructura política y administrativa es un soporte efectivo para la profundización de la descentralización, participación y lucha contra la pobreza. Son 314 líderes alcaldes, 1.700 líderes concejales, 70 directorios pluripartidistas de asociaciones y mancomunidades que están al servicio del nuevo modelo de desarrollo productivo y de gobernabilidad política en Bolivia. Son el aliado natural del proceso de cambio en la gestión pública y en la creación de una nueva cultura del servicio a la comunidad. Es la organización que teje redes de solidaridad y equidad tanto horizontal como verticalmente entre niveles de la administración pública, así como de éstos con la comunidad y sus organizaciones y líderes naturales.

---

### BIBLIOGRAFÍA

- Schultze, Rainer-Olaf: *El federalismo en los países industrializados, una perspectiva comparada*, s.l., Edit. Nueva Sociedad, 1991.
- Palma Eduardo: *La descentralización desde una perspectiva política*.
- Borja Jordi: *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*.
- Nohlen, Dieter: *Descentralización política y consolidación democrática*.
- Von Haldenwang, Christian: *Hacia un Estado politológico de la descentralización del Estado en América Latina*.

# EVALUANDO LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: ONCE PUNTOS EN DEBATE

Diego Ayo\*

Este trabajo tiene la pretensión de brindar un análisis del proceso de descentralización en Bolivia desde una óptica que recaiga menos en el desempeño de los gobiernos municipales que en el rendimiento de los gestores de las políticas públicas descentralizadoras que ocupan puestos en el eslabón “más alto” de la cadena estatal: el gobierno central; y en éste, el lente estará puesto fundamentalmente en la labor del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Parto de la tesis de que una adecuada evaluación de “lo municipal” debe integrar en su mirada las tareas municipales que se ponen en prácticas en diversas esferas estatales ya sea central o departamental. Evaluar “lo municipal” sólo desde la plataforma municipal invisibiliza una variada gama de obstáculos que condicionan el desarrollo municipal en efectos “en cascada” que van desde la creación de la política pública (en el nivel central), su emisión (en distintos niveles ya sea departamentales a través de los Servicios departamentales, asociaciones departamentales, técnicos destinados a mancomunidades, consultoras y/o ONGs municipales) y su recepción (cada municipio adopta la ley y sus instrumentos en forma relativamente heterogénea). En ese sentido, procuraré definir en once puntos los problemas más álgidos que se ciernen en torno a la dinámica descentralizadora.

## 1. LA ESTRUCTURA ESTATAL FRAGMENTADA

La comprensión del “avance de la Ley de Participación Popular” como un todo compacto y homogéneo es errónea. En realidad desde el vértice estatal se observa un germen ciertamente corrosivo de atomización de los proyectos y programas destinados a los municipios. La denominada democracia pactada, capaz de crear como efecto perverso pero inevitable, estructuras de gobierno

\* Sociólogo, especialista en descentralización. Docente CIDES/UMSA.

compartimentalizadas de acuerdo a las demandas y presiones de los distintos partidos/socios de turno, actúa como eficaz bola de nieve atrapando con su sello genético de inobjetable fragmentación toda instancia gubernamental que se cruce a su paso. Así, de la poca o ninguna coordinación entre ministerios, arrimados más a designios partidarios que a propuestas de gobierno, observamos, ya una vez dentro de un mismo ministerio, similar deficiente articulación entre sus viceministerios que terminan por “contagiar” a sus engranaje menores (direcciones y jefaturas) de tan inclemente enfermedad. Ejemplos se observan por doquier. Entre diversas instancias estatales como ser el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, ambas instancias dependientes del Ministerio de Desarrollo Sostenible, apuntando a objetivos contrapuestos. El primero, procurando impulsar el proceso de distritación municipal indígena, mientras su par fomentaba simultáneamente una suerte de “descentralización paralela”, creando los denominados territorios comunitarios de origen que aluden a la delimitación de territorios en función a criterios de demanda sociocultural.<sup>1</sup> La pura oferta de organización territorial abogada por el Estado a través de la municipalización del país tiene así su contracara en la pura demanda de territorios étnicos. ¿Cómo casar ambos procesos? Pregunta que apunta a conocer: ¿cómo se canalizan y han venido siendo canalizadas hasta hoy las demandas indígenas en el marco municipal? Posiblemente no encontremos una respuesta aproximada o medianamente consensuada, pues los tiros apuntan a un distinto blanco. La repercusión de ambas iniciativas estatales es simplemente la generación de variadas e incluso antagónicas expectativas en las poblaciones beneficiarias que terminan desorientadas sobre el destino que mejor les compete.

Este ejemplo de obvia incompatibilidad entre procesos se extiende a esferas *sectoriales*: 96 distritos en salud no armonizan con los límites municipales; *productivas*: las iniciativas de promoción a cadenas productivas no cuentan con el concurso de los gobiernos municipales; y/o *ambientales*: el tratamiento de cuencas obvia la malla municipal. En cada caso, la coordinación de los engranajes del nivel central son escasas o nulas restando eficacia en la dimensión de llegada: el municipio.

Carecemos, pues, de una instancia, ya sea estatal o social, de seguimiento a las políticas públicas en general y a la descentralización municipal en particular. No hay un ente que evalúe el desempeño público de este ciclo en forma satisfactoria.

Se requiere, pues, un órgano (estatal) que cumpla esta misión (¿un ministerio, una superintendencia, etc?).

## 2. CARENCIA DE INCENTIVOS

El proceso no promueve un espíritu emprendedor. Promueve, por el contrario, la pasividad gubernamental tanto como la pasividad social. Al no existir mecanismos de incentivo para un mejor rendimiento gubernamental o para un mayor involucramiento social en los procesos de toma de decisión, las variaciones en estas actividades en diversos municipios no afectan el tratamiento que reciben del gobierno central que es exactamente el mismo independientemente de la buena/mala voluntad y (in)capacidad del alcalde o del (des)interés de la población. Mejores o peores resultados son medidos con la misma vara desde el ámbito nacional. No se premia la eficiencia. A decir de un famoso tango, da lo mismo ser un “cura que un pícaro ladrón”.

Conviene mencionar dos ejemplos que ilustran esta situación. El primero tiene que ver con la capacidad recaudatoria municipal.<sup>1</sup> Hemos comprobado que el esfuerzo fiscal que realizan algunos municipios encuentra un rostro adverso en la incapacidad o falta de voluntad de otros gobiernos para emprender similar tarea. En la lógica de no pocas autoridades ediles –comprensible desde una perspectiva de *rational choice*, cobrar impuestos es restarse popularidad. No cobrar reduce ingresos propios pero ésta es una incomodidad menor dada la abundancia de recursos que fluyen desde el nivel central –ya no sólo recursos de coparticipación tributaria sino aquellos del HIPC y del FPS, en comparación a la merma de votos que tendría lugar en caso de imponerse estrictas medidas de ampliación de la base tributaria.

El tratamiento otorgado al comité de vigilancia ofrece otro ejemplo ilustrativo del argumento central planteado. Los comités de vigilancia encuentran enormes dificultades para cumplir su doble propósito de control y articulación del gobierno municipal con la población. ¿Cuáles son estos problemas? La respuesta fue reducida a la carencia de recursos. La diversidad de aspectos que afectan hasta el día de hoy la institucionalidad del comité de vigilancia fue reducida a esta causa tan socorrida en un país tercermundista (aunque estoy seguro que en Suiza la población se queja de los “pocos recursos” de los que disponen): el “vil metal”. Resaltemos que la solución a este recurrente “problema” fue echar mano del Estado. Del mismo criticado Estado que una vez que las papas queman reluce nuevamente como el hada madrina capaz de dar solución a nuestras siempre más agudas exigencias. Tal “ayuda” estatal adquirió formato legal (el Decreto Supremo 26130), constituyendo el denominado Fondo de Control Social, cuya misión es dotar de recursos económicos a los comités de vigilancia. El Estado terminaba solventando el funcionamiento de sus controladores.

---

1 Ayo, (Coord) 2002.

Una vez más observamos la ruta que empezó a cobrar el proceso de descentralización municipal. Una ruta de reducido aporte social pero de magnánima presencia estatal que impone el desafío de dotar de competitividad al proceso. Premios y castigos de acuerdo a rendimientos diferenciados.

Esta situación se repite en otras áreas que merecen incentivos diferenciados. Municipios con carrera administrativa municipal implementada, otros que conforman mancomunidades logrando generar economías de escala y reducción de costos en la dotación de servicios y/o aquellos que posibilitan una más equitativa distribución de los recursos transfiriendo determinadas cantidades a distritos municipales allá existentes, por citar algunos ejemplos, merecen recibir montos mayores a los de aquellos que incurren en delitos de todo tipo o sencillamente son ineficientes. Insisto: se deben premiar a los mejores. Se debe crear una estructura de incentivos.

### **3. PRIORIZACIÓN DE INSTRUMENTOS EN PERJUICIO DE LA VALORACIÓN DE LOS EFECTOS SOCIALES CONSEGUIDOS**

Cualquier reforma que pretendamos emprender debería partir de definir el alcance de la intención inmanente al cambio propuesto y el beneficio probable que se conseguiría con su puesta en marcha. Vale decir, deberíamos saber quién va a ganar con la transformación sugerida. En ese sentido, conviene iniciar la reflexión sobre la marcha de la LPP, preguntándonos si realmente vivimos mejor en esta “nueva era”. ¿Vive el boliviano mejor que antes de la promulgación de esta norma?, ¿los niños van más a la escuela?, ¿las madres dan a luz en alguna institución de salud cercana?, ¿podemos ducharnos con instalación de agua en el propio domicilio? Son preguntas sencillas que hacen a la vida cotidiana y requieren soluciones. Aquí tocamos un tema de fondo: ¿en qué medida una reforma cuya intención estaba centrada en fortalecer la tradicional debilidad del Estado boliviano<sup>2</sup> puede lograr beneficios sociales?

Consideramos que se ha priorizado el instrumento por encima de los impactos sociales que puedan existir. La compulsiva conformación de comités de vigilancia, la acelerada dotación de personerías jurídicas a las organizaciones territoriales de base, la audaz creación de distritos municipales, la sistematización periódica de mancomunidades en funcionamiento o la rutinaria elaboración de PDMs, como actividades fundamentales en la marcha descentralizadora visibilizan el sesgo político cuantitativista-instrumental predominante. Se privilegió la existencia de estas instituciones antes que conocer los impactos que podían lograr y que efectivamente vienen logrando.

Sin embargo, sin desestimar la importancia de este sesgo, cuya dosis de arremetida democratizadora queda fuera de toda duda, es imprescindible percatarnos de

<sup>2</sup> M. Grindle (2000: cap.5 y 6).

la limitación de este enfoque. Debemos medir los impactos existentes.<sup>3</sup> No se deben esperar largos años para comprender la utilidad de estas audaces disposiciones normativas. La célebre, y a esta altura errada, frase de “aún es prematuro medir impactos” conduce a evaluar el proceso en torno a las actividades realizadas: “¿se hizo o no se hizo el taller?; o a resultados obtenidos: “se han capacitado 300 alcaldes en...”; pero lo cierto es que carecemos de evaluaciones de impacto. La rigidez de la administración pública nacional, exhibida en una predisposición inflexible a cumplir su programación operativa anual (POA), lleva a obviar una mirada menos cortoplacista. Los gestores públicos tienen en mente ejecutar los recursos que la cooperación internacional ha otorgado. Importa menos fijar el lente en el beneficio que pueda brindar este POA a la población, como la urgencia anual por cumplir con nuestros benefactores internacionales. La misma cooperación fomenta esta actitud muchas veces dispendiosa donde el propósito central es ejecutar los recursos. Ejecutar y no parar de ejecutar es la consigna. No es extraño, en esta lógica, ver que en particular para fin de año se programan innumerables seminarios, talleres y encuentros de toda laya. Esta complicidad gobierno-cooperación impide trasuntar la coyuntura anual. Impide observar si la población vive mejor.

Para contrarrestar esta tendencia se debe planificar en función a los indicadores que se requieren mejorar. El desarrollo económico, ejemplo aquí analizado, es útil sólo si involucra un auténtico desarrollo social.<sup>4</sup>

En ese sentido, debemos priorizar una mejor articulación de la atención sectorial –salud, educación, saneamiento, energía eléctrica, vivienda con el escenario municipal.

#### 4. EL MUNICIPALISMO EXACERBADO

Domina una suerte de ideología municipalista. Las viejas ideologías dominantes cuya ruta estuvo pavimentada por comunistas, trotskistas, maoístas, indigenistas y demás gama de enfervorizados militantes de “mundos mejores” encuentra un nuevo derrotero de fe en el municipalismo. Una nueva Virgen de Urkupiña para adorar. Es la era del fundamentalismo municipalista. ¿Lucha contra la pobreza? Claro, a través de los municipios.<sup>5</sup> ¿Más recursos a ser descentralizados? Cómo no, a los actores por excelencia del desarrollo: los municipios. ¿Mejor dotación de servicios a la ciudadanía? Evidentemente, los municipios se encargarán de esta tarea.

Considero que prevalece una percepción idealizada del ámbito municipal. Se reconoce que existen serias deficiencias técnicas,<sup>6</sup> aunque al momento de sugerir mayores reformas el destinatario de turno es el mismo de siempre: el municipio.

3 Una grata excepción es el texto de Scarlet Escalante (1999) que analiza el efecto de equidad regional que promueve la LPP.

4 Amartya Sen (1999).

5 Cf. *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (2001:cap.6).

6 Ministerio de Desarrollo Municipal (2002).

## *Descentralización y Gestión Pública*

Así quedó constancia en las jornadas departamentales de validación de la Ley del Diálogo, cuyo acápite central –o uno de los principales– apuntaba a transferir los recursos de la administración del personal de salud y educación a los mismos municipios. Imposición absolutamente desatinada que procuraba resolver las fracturas en la atención en salud y educación, que hoy luce una perniciosa descoordinación con un nivel nacional normador, un nivel departamental administrador del personal y un nivel municipal administrador de la infraestructura, entregando el fardo a los municipios sin más criterio que la necesidad de resolver estos problemas. Diversos diseñadores, al ser consultados sobre la poca capacidad municipal para ser receptores de este paquete, argumentaban que se daría un plazo de tres años para que todos los municipios se incorporen en este diseño. Solución menos drástica pero igualmente centralista.<sup>7</sup> Un centralismo paradójico, por cierto, pues tiene fe en los municipios y basa su propuesta precisamente en esta fe. Parece contradictorio calificar de centralistas estas iniciativas que alientan una mayor descentralización. Sin embargo, su disimulado centralismo reside en la defensa de posiciones generalizantes: un tiempo de partida para todos; una misma reforma por igual a todos cuando la esencia de una auténtica descentralización consiste en el rescate de lo diverso, en la salvaguarda a los tiempos –la homogenización del tiempo es una primera gran conquista política de la cultura occidental<sup>8</sup> y capacidades diferenciadas, en la aceptación de las voluntades “de abajo”. Vale decir, más descentralización en moldes cerrados o en recetas únicas es en realidad la mejor forma de disfrazar un agudo centralismo con la máscara de una reforma democratizadora.

Es este municipalismo acrítico el que empieza a resultar perjudicial. Aún más si tenemos en cuenta que son los mismos municipios los que defienden sus fronteras con similar vehemencia que la manifestada entre repúblicas azuzadas por la disputa de un mojón. Esta defensa se torna conflictiva en un país que no dispone aún de una cartografía capaz de delimitar la actual división político administrativa existente. Actualmente, un 85 por ciento de municipios moldea una realidad más virtual que real en tanto carece de una mínima demarcación de sus límites territoriales.

Estos aspectos deben llevarnos a reflexionar sobre un rediseño institucional más ambicioso y menos municipalista, no limitado a remediar aspectos técnicos de la Ley de Descentralización (vista como una “ley fallida”)<sup>9</sup> sino a im-

7 Finalmente primó la cordura y se aceptó la descentralización gradual, concertada y periódica de estas competencias. Finalmente la Ley 2235 obvió todas estas consideraciones e impidió la mentada descentralización de la administración del personal.

8 Fernando Mires (2000: cap.4).

9 Cf. al respecto una posición a favor de una mayor descentralización departamental, Juan Carlos Urenda (1998).

pulsar una ordenada distribución de competencias entre los tres niveles del Estado. En mi criterio, se trata de razonar en función a tres funciones: legislar, reglamentar y aplicar.<sup>10</sup> Políticas como las macroeconómicas deben ser legisladas, reglamentadas y aplicadas desde un único centro que no es sino el gobierno central. Empero, políticas de promoción al turismo deben contar con una legislación del nivel central, una reglamentación departamental, según las potencialidades diferenciadas de cada región, y una aplicación municipal. Vale decir, en función al campo de acción al que hagamos referencia, emprendemos una descentralización auténticamente diferenciada. No es una descentralización en bloque; en paquete cerrado. En lenguaje dialéctico, es la síntesis de la antítesis municipalista a la tesis departamentalista. No excluye niveles, más bien los complementa en lo que Barrios pomposamente define como el “modelo triterritorial de Estado”.<sup>11</sup>

## 5. PRIORIZACIÓN DE LA TÉCNICA SOBRE LA POLÍTICA

¿Quién se beneficia con la participación popular? No cabe duda que la lista cuenta con buena cantidad de adherentes desde indígenas pocas veces tomados en cuentas hasta viejas oligarquías capaces de aferrarse al poder a través del juego democrático.<sup>12</sup> Sin embargo, es preciso realizar un apunte: la participación popular ha sido concebida desde un cerrado círculo tecnocrático de clase media-clase media alta. Ciertamente lúcido y no menos soñador. No obstante, flota en el aire la interrogante de si este sello genético de partida no deja sentadas las bases, así sea inconscientemente, a la perpetuación laboral de esta misma clase media. Vale decir, las nobles intenciones de los impulsores y diseñadores de la Ley de Participación Popular no son obstáculo que impida la apropiación del proceso por amplias capas de extracción urbana/occidental, que hacen de su “interés” por el proceso un auténtico modo de vida (o mejor, de autosubsistencia).

No es perniciosa, *per se*, la participación de clases medias en tanto sedimenten una plataforma sólida de vinculaciones interculturales e interclasistas. Sí lo es, si convierten su presencia y actuación en un fin en sí mismo. Un fin de autopropagación infructífera y superficial para el resto de los (además, de acuerdo a los *spots*) “auténticos beneficiarios”.<sup>13</sup>

10 De acuerdo al modelo cúbico que ofrece Franz Barrios las tres funciones son legislar, financiar y administrar; F.Barrios (2002).

11 F. Barrios (2002b).

12 Cf. F. Patzi (1997), J. Blanes (2000), W.Molina/W.Soleto (2002).

13 Es interesante comentar el caso de la planificación participativa en áreas indígenas con particular énfasis respecto a los iruitos. Se elaboró un PDDI con la participación de los 159 iruitos existentes. Sin embargo, las demandas incluidas en este instrumento no fueron incluidas en el POA de Viacha (no es excusa afirmar que esta etnia es reducida y por eso no justifica su inserción en el POA). Sin embargo, su sola elaboración trajo empleo para la ONG de turno, permitió que el alcalde se legitime ante la cooperación afirmando que ellos respetaban “la Bolivia multicultural”, justificó la obtención de un crédito gubernamental y llenó de orgullo a los cooperantes. Todos ganaron menos los supuestos beneficiarios; cf. Ana Kudelka y Diego Ayo (1999).

De ese modo, en nombre de lo “técnico” se puede relegar la auténtica participación e involucramiento sociales. Destaca como ejemplo de este exacerbado tecnicismo el proceso de planificación participativa que ha tenido lugar en diversos municipios del país donde son muchas veces las ONGs las que imprimen su sesgo técnico a la elaboración del PDM en desmedro de porciones considerables de los habitantes de un municipio.<sup>14</sup> Asimismo, al delegar la hechura misma de este instrumento a entidades ejecutoras, se prioriza un afán técnico-legal –tengamos en cuenta que aquel municipio que carece de un PDM será sujeto al congelamiento de sus recursos de coparticipación<sup>15</sup> antes que un interés por una verdadera discusión política entre ciudadanos. Se prioriza la pulcritud técnica antes que el conflicto, visto como generador de desorden más que como rasgo propio y necesario de cualquier proceso democrático.<sup>16</sup> Se privilegia el instrumento sobre el proceso. Es, en buenas cuentas, “el triunfo de la metodología sobre la política”.<sup>17</sup>

En breve, lo que pretendo señalar es que la pretendida solución técnica que se quiere brindar a cantidad innumerable de problemas municipales es absolutamente insuficiente. Más aún hoy, cuando la acumulación técnica municipalista se va agigantando y complejizando. La Ley del Diálogo, con todo lo beneficiosa que puede ser, trae una abrumadora gama de últimas novedades tecnicistas desde entreverada fórmula de distribución de recursos, que ocasiona enormes dificultades y confusión entre los aplicantes –autoridades municipales– hasta la puesta en marcha de la política de compensación con cuestiones variadas como los “techos asignativos”, la “política de descuentos”, los “criterios de elegibilidad” y demás aspectos que aturden hasta a los promotores de estas normas. Es preciso tecnificar el escenario municipal, mas no sin propiciar antes una adecuada preparación y adiestramiento sobre el tema.

## **6. HIPERLEGALISMO Y UNIFORMIZACIÓN LEGAL**

Hace poco menos de diez años, las normas referentes a la descentralización en Bolivia sencillamente no existían, con la excepción de la Ley Orgánica de Municipalidades, que marcó un hito en el despegue municipalista<sup>18</sup> pero no alcanzó la expansión legal o tendencia hiperlegalista<sup>19</sup> que impregna nuestra legislación actual. Hoy en día contamos con más de una treintena de normas, entre leyes y decretos, referentes a la descentralización en Bolivia, descontando otras tantas que en su peculiaridad sectorial –Ley del Presupuesto, Ley de

14 B. Kohl (2001:73-107).

15 Ley de Municipalidades, Art.2 de las disposiciones finales y transitorias.

16 J. Borja (1998).

17 R. Grompone (1998:213-48).

18 Cf. al respecto Rubén Ardaya (1995).

19 Rubén Ardaya habla precisamente del hiperlegalismo como tendencia marcada de la descentralización municipal, cf. R. Ardaya (2000).

Reforma Educativa o Ley del Seguro Materno Infantil, por mencionar algunas– incluyen elementos cercanos a la dinámica descentralizadora. Todas éstas, sin dejar de mencionar leyes anteriores a la LPP, como la Ley del Medio Ambiente o la Ley 1178 SAFCO, repercuten con similar agudez en el escenario municipal.

Esta cantidad exorbitante de leyes define una realidad hiperlegalista, acompañada además por un igualmente enorme número de instrumentos de capacitación que en nuestro conteo personal suman aproximadamente la centena entre cartillas, manuales, guías y textos de análisis. La pregunta que inmediatamente surge apunta a desentrañar un misterio: ¿quién conoce todo este abultado bagaje legal? Posiblemente pocos, lo que convierte la comprensión de la descentralización en un asunto ciertamente elitario. Son aquellos mayormente compenetrados con este andamiaje legal y sus derivaciones prácticas, como por ejemplo el SINCOM (sistema de contabilidad) o el SIM (sistema de ingresos municipales), los que se apropian más rápidamente de las ventajas de este suceso democratizador. No es exagerado afirmar que los requisitos de ciudadanía de la Bolivia pre 52 –leer, escribir y tener un patrimonio económico “respetable”– adquieren máscaras más vistosas pero no menos segregativas como ser la necesidad de formular un POA o elaborar un presupuesto. En nuestra era, ser ciudadano implica estar atado al manejo de estos procedimientos en boga cuyo uso errado, incompleto o incluso nulo demarca nuevas jerarquías de ciudadanía. Los iletrados tienen cada vez menores oportunidades.<sup>20</sup> En ese sentido, aunque la esencia de la LPP tiene contornos altamente democratizadores, cabría la ruta de la oligarquización de facto como un dato serio a tomarse en cuenta.<sup>21</sup>

Mas no sólo chocamos con un problema de exceso o cuantitativo sino que prima otro de orden cualitativo: la homogeneidad en la normatividad vigente.

A decir de un ideólogo indigenista la Ley de Participación Popular corresponde a un viejo esquema de “etnofagia estatal” cuyo único “mérito” reside en propiciar la desmovilización social y consecuentemente la desestructuración del movimiento campesino nacional.<sup>22</sup> Su formato no es más que la continuación homogeneizadora del formato nacido con la Revolución del 52 que tenía como premisa la lealtad a una cultura: la cultura boliviana, a un idioma: el castellano y a una bandera: la tricolor. Hoy moldearía esta homogenización la

20 Esto es uno de los obstáculos para una mejor participación de la sociedad civil que no obstante su buena voluntad y predisposición, se encuentra postergada por falta de conocimientos en el manejo del marco legal y respecto a los “conocimientos especializados” como las normas de inversión pública, gestión de proyectos, criterios para el análisis de la factibilidad técnica y demás; cf. el análisis de la planificación participativa en Arani, Beatriz Herrera (2001:251-88).

21 Cf. F. Patzi (1997), J. Blanes (2000), W. Molina/W. Soletto (2002), E. Ticóna y Xavier Albó (1997).

22 F. Patzi (1999).

planificación participativa, como una única forma de participar; el Comité de Vigilancia, como una única forma de controlar, el concejo municipal, como una única forma de fiscalizar o los paquetes SAFCO como una única y vertical forma de administrar los recursos municipales<sup>23</sup> entre otros mecanismos creados o extendidos a confines rurales desde realidades urbanas.<sup>24</sup>

Algo de verdad tiene este argumento, aunque su determinismo le impide observar que el problema no está tanto en la existencia de instrumentos afines a todos las secciones de provincia (por el contrario, éstos son, las más de las veces, indispensables en la construcción de un sistema común a todos los bolivianos, que de no existir, fomentarían la más absoluta anarquía en nombre del mentado respeto por la heterogeneidad sociocultural) sino en su aplicación rígida e inflexible, donde cualquier forma de participar es sencillamente ilegal independientemente de su posible legitimidad –hablamos de cabildos o asambleas locales– o cualquier forma de controlar es menospreciada por no disponer del respaldo legal (ésta es la razón mayor de la jactancia del comité de vigilancia frente a otras organizaciones controladoras).

Similar apreciación compete a los criterios de elegibilidad propuestos por el fondo productivo y social, a la insistencia en mantener a los consejos provinciales que no han tenido utilidad alguna;<sup>25</sup> a la persistencia de normas de contratación diseñadas para el área urbana que acaban beneficiando a aquellas empresas que cumplen con un sinfín de requisitos legales difíciles de obtenerse en municipios rurales;<sup>26</sup> o a la misma aplicación del voto de censura cuyo problema menos reside en su misma aplicación como en la generalización de un formato homogéneo de fiscalización como efectivamente es el concejo municipal.<sup>27</sup>

La homogenización, pues, puede llegar a ser verdaderamente amplia.

## **7. EL MITO DE LA SOCIEDAD TERRITORIAL**

El preludeo del mito de la sociedad territorial se inicia con el Art.3 de la Ley 1551 de Participación Popular:

Se define como sujetos de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias...

23 Mario Galindo (1998:225-82).

24 R. Laserna hace similar reflexión respecto al molde único de organización pefectural que se implementó con la Ley 1654, obviando las particularidades regionales o la simple posibilidad de que cada departamento defina su propia estructura; R. Laserna (1997:10-21).

25 Cf. el texto de Carlos Hugo Molina (2001) que aún observa como viables a estos actores institucionales.

26 La Unidad de Investigación y Análisis (UIA) reporta, por ejemplo, el caso de Sacaca en Oruro, donde una licitación fue ganada por una empresa urbana de Santa Cruz que seguramente desconoce la realidad a la que se enfrenta y sólo excepcionalmente volverá a pisar esta tierra una vez finiquitado el contrato; cf. UIA, (2000).

27 D. Ayo (1999: cap.7).

que como bien reza este párrafo consagra a determinados actores, aquellos de índole territorial, como los portavoces de un nuevo proceso de construcción ciudadana, un proceso de reconstrucción estatal con transformaciones en el ordenamiento societal.<sup>28</sup>

En este reordenamiento, sin embargo, las OTBs no termina(ro)n de representar a sociedades ciertamente más complejas. La sociedad territorial tan vitoriosa no ha sido precisamente hegemónica. Algunas explicaciones surgen al paso.

En primer lugar, desde una perspectiva teórica, podemos afirmar que la identidad que otorga la condición de OTB es sólo una forma de (auto)percepción identitaria. Es indudable que no hay divorcio entre ser parte de una OTB y simultáneamente pertenecer al gremio de comerciantes o transportistas. Ser vecino y también ganadero. ¿Qué identidad prima? Carecemos de estudios que desnuden la impronta que un dirigente barrial/ganadero imprime a su actividad. ¿Aboga por su organización territorial o lo hace por su gremio? Semejante interrogante, aunque no puede ser plenamente respondida, brinda una idea de la contraposición de intereses que se juntan en una misma persona encargada de representar, al menos de acuerdo a los moldes de la LPP, a su organización territorial. Contraposición que debe alertarnos sobre la vitalidad que poseen otros intereses, en buena parte invisibilizados por el fervor otebista o comiteísta que pringó la dinámica descentralizadora desde sus albores. ¿Cómo se manifiestan estas tensiones? Es una interrogante fundamental en el proceso que advierte a los diseñadores del nivel central que la abundante retórica participacionista no ha comenzado preguntándose lo que constituye el meollo del asunto: ¿quiénes participan? Crear beneficiarios “participadores” en molde –las denominadas OTBs– es actuar en el vacío. No necesariamente son éstas las que participan. Aún de serlo, desconocemos las diferencias que existen entre éstas (¿cuál es grande, mediana o chica?), las poblaciones que están incluidas en su jurisdicción territorial, las razones que determinan la mayor o menor ingerencia de algunas de ellas en las decisiones del ejecutivo, la dicotomía de intereses territoriales y funcionales convivientes y demás elementos de reflexión que ponen sobre el tapete el dato subjetivo básico: hay diferentes sociedades cohabitando en un municipio. Sociedades que aún en su simplicidad comunitaria esconden valoraciones diferentes de una comunidad a otra e incluso al interior de cada comunidad, trayendo como resultado final una verdad de la que posiblemente ni se sospecha: la participación no es ni espontánea ni natural y mucho menos es un acto unívoco. Verdad, pues, que coloca en el escenario múltiples subjetividades que hacen de las OTB’s, así, en su sentido genérico, una realidad más ideológica que real.

---

<sup>28</sup> María Lagos (2001:271-81).

Es este último aspecto que motiva una segunda reflexión. La sustitución de la sociedad corporativa que se quiso lograr con el advenimiento de las organizaciones territoriales reconocidas a través de la personería jurídica es un tanto ingenua. Comencemos dejando en claro que el desplazamiento de las organizaciones corporativas regionales fue un móvil incuestionable e inmanente a la LPP. Sus diseñadores, de acuerdo al ensayo de Oxhorn, apuntaron a crear un híbrido social, vale decir, “individuos medios” entre el puro individualismo de las culturas occidentales y el puro comunitarismo de las culturas amerindias o el corporativismo clásico de la(s) sociedad(es) boliviana(s). La OTB se ofrecía en el discurso de ley como excelente pista de aterrizaje de esta premisa de “no dejar de ser colectivos” pero tampoco perder el tren de la “modernización individualista”.<sup>29</sup> En buena cuenta, el propósito recaía en crear individuos, pero individuos colectivos como estandartes auténticamente representativos de nuestra democracia.

Anticipada esta pretensión de partida, enfatizamos nuevamente el sesgo de notable ingenuidad que permeó esta iniciativa. Y ello, por la sencilla razón de que el actor sugerido por ley, cuya misión apuntaba a “descorporativizar” la sociedad, es en sí mismo un actor profundamente corporativo:

Detrás de la idea de comunidad, lo que se encuentra por lo general es una cantidad de subgrupos altamente diferenciados, con conflicto, relaciones de dominio y subordinación, distintos grados de poder e influencia, orientaciones sociales y políticas diversas (...) De hecho, esquemas de representación corporativos, que presuponen que las identidades sociales son unívocas, determinadas por la ubicación en la estructura socioeconómica, y que la representación pasa por canales únicos y centralizados, resultan cada vez más anacrónicos en un mundo donde la movilidad social es central, donde no existen ubicaciones fijas, ni intereses e identidades inamovibles (...) Todo ello hace que la comunidad no exista en la práctica, si por ella se entiende una entidad homogénea, de individuos con intereses colectivos armónicos.<sup>30</sup>

Me he permitido transcribir esta extensa cita para explicitar el carácter corporativo de las comunidades aparentemente homogéneas en sus intereses y metas. Constatación que puede tener una consecuencia inmediata: la sociedad corporativa ha sido reemplazada por otra sociedad corporativa con menor ingerencia sobre los asuntos públicos (municipales). No sabemos, en definitiva, si hemos avanzado en este sentido. Sí sabemos, sin embargo, que la otebización esconde más de lo que dice, en un juego que además de no transparentar los verdaderos intereses de estas organizaciones territoriales, tampoco permite el ingreso con nombre y apellido de otros actores –aquellos funcionales– posiblemente más decisivos e incluso –aunque esto suene audaz– más representativos que los actores territoriales privilegiados por la norma. Y aun, de no ser representativos, debemos visibilizarlos pues de todos modos ya han cobrado inusitada fuerza en diversas secciones de provincia.

<sup>29</sup> P. Oxhorn.

<sup>30</sup> Martín Tanaka (2001:16-18).



Destaquemos para concluir, que de no hacer la mentada radiografía socio-cultural comentada no podremos distinguir claramente qué tipos de tejidos sociales existen, cuestión de vital importancia, partiendo de la premisa verificada en el Informe de Desarrollo Humano de que a mayor capital social hay un mayor involucramiento municipal así como una mayor confianza institucional,<sup>31</sup> imprescindible, creo, para promover un desarrollo conjunto entre el Estado (el gobierno municipal) y la sociedad civil. Como se advierte en este trabajo, en las regiones con menor capital social “hay condiciones que no favorecen al desarrollo ni a la resolución política concertada de sus problemas y conflictos”.<sup>32</sup>

## **8. LA GENERACIÓN PARALELA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUESTIÓN**

Qué duda cabe que la cooperación es un actor fundamental a ser tenido en cuenta al evaluar la LPP. La mirada centrada en los comités de vigilancia o en las OTBs obvia muchas veces el peso de otros actores menos protagonistas pero decisivos en el curso de la descentralización: ONG's, técnicos medios o cooperantes. A decir de Carlos Hugo Molina,<sup>33</sup> es la precariedad estatal la que convierte a la Iglesia y a la cooperación en los verdaderos propulsores de las políticas públicas nacionales. Son en buena dosis, sino Estados paralelos, sí cogobernantes ineludibles. Son estos últimos los que concitan nuestra atención. No se trata sólo del caudal de recursos que brindan sino de la ingerencia determinante en la elaboración y aplicación de las políticas que consiguen.

Desarrollan dos caminos para promover sus “sugerencias”: el uno es en coordinación con el Estado y otro es en forma directa y autónoma. En su faceta coordinadora han desplegado un notable apoyo sin el cual no se comprendería algunos de los avances más alentadores del proceso. Incluso se debe reconocer mérito de cuño político al haberse frenado el exacerbado clientelismo que procuraron consumir algunas gestiones del viceministerio del ramo al mando de pequeños partidos en dimensión electoral pero gigantescos en ambición personal/partidaria (el orden no es casual). Esta actitud fue rápidamente comprendida por la cooperación que ayudó a cuidar bien nuestro hogar, congelando los recursos o estableciendo duras exigencias en el cumplimiento de los programas diseñados.

Sin embargo, esta ponderable actitud tuvo su contracara en la arrogancia que no pocos cooperantes llegaron a adquirir. En mi criterio, este tipo de

---

31 PNUD (2002:217-8).

32 *Ibid.*, p. 218.

33 Seminario Taller de la OEA realizado el 16 de diciembre de 2001.

posturas encubrieron envidias y recelos personales antes que opiniones formales e institucionales de la cooperación. Sin embargo, actúan en nombre de la cooperación ocasionando retrasos y perjuicios en la marcha de la descentralización.

La cooperación privilegia otro camino de aterrizaje municipal. Un camino de mayor autonomía. En éste, la cooperación ingresa a terrenos municipales con sólo esporádicas consultas al Estado, ejerciendo autonomía relativamente plena tanto en la formulación de “sus” políticas como en la ejecución de las mismas. Así, deciden una población meta en función a criterios arrimados generalmente a consideraciones de pobreza. Priman parámetros de búsqueda de equidad que si bien son necesarios y ponderables en el desarrollo municipal, definen una orientación casi de caridad del proceso. En ese sentido, dos elementos merecen particular consideración. Por un lado, se prioriza la intervención en determinadas secciones de provincia de acuerdo a criterios de oferta antes que de demanda. Es decir, se requiere inducir la participación. Ofertar la participación. Sin embargo, este sesgo, atribuible también al Estado, es un problema si se convierte en la única y rutinaria manera de seleccionar las poblaciones “beneficiarias”. La oferta termina siguiendo el cauce absurdamente generalizador y homogeneizante que ha marcado nuestra legislación, con el agravante de estandarizar el contenido de la enseñanza impartida en las tareas de asistencia técnica.

Empero, no es éste el problema mayor. Hay, por otro lado, una orientación de la inversión/asistencia técnica hacia los municipios absolutamente fragmentada y sujeta a arreglos subjetivos que impide planificar esta imprescindible labor en forma menos esporádica y puntual. Predomina en buena parte una soberanía indiscriminada en la cooperación que con el poderoso argumento de ser la dueña de la billetera, dispone caprichosamente sus actividades en lo que considero constituye una duplicación y yuxtaposición de las funciones del Estado. Es un “poder dual”, pero simultáneamente, más que un poder dual, es la constatación de un Estado débil, espectador pasivo de la promiscuidad de centros de poder, de la proliferación de poderes de orientación centrífuga.

## **9. LA DESCENTRALIZACIÓN RESTRINGIDA O DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO**

Cuando se habla de descentralización es porque algo está excesivamente centralizado; centralización que además es perniciosa al desarrollo pues genera desigualdades. La centralización no es negativa en sí misma sino cuando produce inequidad.<sup>34</sup> Caso contrario —en su dimensión positiva— facilita la dotación de servicios públicos o el establecimiento de economías de escala. Esto

34 Efraín González Olarte (2000).

pone en evidencia que al propiciar una descentralización se está combatiendo un centralismo con particularidades propias y centralizaciones diferenciadas. No todo está centralizado ni todo lo centralizado está centralizado en las mismas proporciones. De este razonamiento se infiere que hablar de centralismo secante o Estado centralizado en general y sin pormenorización de los alcances de esta centralización es un recurso ideológico para emprender un determinado tipo de descentralización y no otro. Con la imagen de que se está rompiendo con una tradición marcadamente centralista y de que la descentralización es la nueva panacea,<sup>35</sup> imagen agigantada por aquellos ensayos que veían en esta descentralización el paso “inevitable” a una cultura más democrática<sup>36</sup> o a la luz de una nueva era desde la “clandestinidad” del pasado,<sup>37</sup> se ocultan rasgos de notable centralismo que permanecen férreos. Destacan en particular el Poder Legislativo cuya omnipresencia en todas las latitudes de Bolivia es real desde la plaza Murillo (sede de gobierno) o el Poder Judicial cuyo epicentro de recepción de quejas judiciales (por llamarlo de algún modo) es Sucre. Podemos suponer –lamentablemente carecemos de estudios al respecto– que la pesadez en otros órganos del Estado, como ser las superintendencias o el Defensor del Pueblo, cargan aún un notable centralismo, quizás menos agudo en este último caso por su loable alcance departamental, pero no por ello menos preocupante. Asimismo, el arribo segregativo de la Contraloría hacia municipios predominantemente urbanos demuestra un centralismo aún férreo.

Similares aspectos de centralización latente pueden observarse en las “pequeñas” cosas de la vida diaria, desde sacar tu RUC, inscribirte como empresa al SENAREC (afortunadamente con llegada departamental), obtener tu pasaporte, entre otros elementos que no acompañan la marcha de descentralización municipal emprendida hace ya casi nueve años. No es menor el poco impulso descentralizador desde la sociedad civil o desde la institucionalidad privada. La obtención de créditos bancarios es una actividad postergada para “260 de los 311 municipios existentes”<sup>38</sup> así como el derecho a una educación superior es un privilegio del área urbana. Asimismo, la misma configuración de actores surgidos y desarrollados al amparo del Estado o contra él, como la COB y posiblemente el Mecanismo de Control Social por citar un par de ejemplos, no alcanzan sino excepcionalmente el área rural.

No pretendo insinuar que toda instancia estatal debe extenderse a los actualmente 326 municipios del país (el Banco Central, por ejemplo, no amerita seguir este camino); sin embargo, sí debe propiciarse una aguda reflexión sobre el estado particular de nuestra descentralización. Debemos preguntar-

35 Carlos De Mattos.

36 G.Rojas y L. Verdesoto (1997).

37 Cf. Molina y Arias (1996).

38 Jorge Torres (1999:62).

nos en qué áreas predomina aún un agudo centralismo, qué podríamos descentralizar, cómo es que deberíamos hacerlo. Ya hay iniciativas de descentralización de la capacidad legislativa al ámbito departamental,<sup>39</sup> que a pesar de su necesidad y utilidad son todavía modestos mares en gigantescos océanos.

En este debate obtendremos un provecho adicional: saber qué es lo que requiere de una auténtica descentralización. En mi criterio, la creación exacerbada de municipios como ejemplo preocupante es descentralizar, las más de las veces, sin motivo aparente. Al menos no un motivo racional que tenga en cuenta razones económicas y/o culturales. Es crear una burbuja institucional inoperante al no compatibilizar sus límites con alguna cadena productiva o algún tejido sociocultural específico. Considero, pues, que una descentralización útil es aquella que pueda buscar la mayor compatibilidad entre las relaciones de poder vigentes en un territorio específico, en función a una gama de intereses culturales, económicos, social/sectoriales, ambientales, y el diseño estatal vigente o propuesto.

## **10. EL OLVIDO DE LA DESCENTRALIZACIÓN URBANA**

La participación popular no estuvo concebida para el área urbana. No al menos para aquella área urbana de las capitales de departamento, fundamentalmente de las capitales del eje. Fue, más bien, un afán de sentar las bases para una mejor distribución de los recursos públicos lo que motivó a ruralizar la implementación de la LPP. La evidencia contundente de la miseria rural, consecuencia incuestionable de la secular desatención estatal, hizo que las balas disparen hacia ese destino.

Y esa valedera razón no esconde la situación verdaderamente preocupante para el área urbana del país que se encuentra bordeando un setenta por ciento del total nacional con el agravante de exhibir una tendencia ascendente en torno a las tres grandes regiones metropolitanas del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En un análisis previo al censo pero igualmente válido se observaba que para el año 2030 la población metropolitana sería del 60,9% frente al no más de 42% actual.

Sólo estas cifras dan cuenta ya de la necesidad de urbanizar la descentralización. Mas no se restringen a cuestiones demográficas sino de incidencia económica y social/sectorial en tanto en las tres áreas metropolitanas se concentra el 58% del PIB nacional total; 43% del PIB nacional industrial; 72% de los servicios de electricidad, gas y agua; 72% de transporte y comunicaciones; 89% de los servicios financieros; 65% de los servicios de la administración pública y 66% del PIB del sector comercio.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Cf. Franz Barrios (2002b).

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 9

Asimismo, sobresale otra razón fundamental: la concepción municipalista de los municipios capitalinos. Verlos en su contexto estrictamente político administrativo que no es sino encerrarlos en una visión atomista de la realidad con segmentaciones artificiales como la que tiene lugar entre El Alto y La Paz o la que propicia que las áreas naturales de La Paz –por ejemplo Palca, Mecapaca y Achocalla– sean cercenados del municipio “madre” como municipios no sólo autónomos sino inclusive confrontados<sup>41</sup> como se puso en evidencia al momento de proponer la demarcación del municipio de El Alto, largamente debatida con los municipios periféricos.

Que duda cabe que el imperativo reside en urbanizar el proceso, pero no sólo con la lógica institucionalista formal de querer echar a andar el comité de Vigilancia a nivel urbano o de implementar la planificación participativa en los distritos urbanos,<sup>42</sup> pues de ese modo se corre el riesgo de mantener el estado precario y legalista (“hay que cumplir con la presentación del POA para recibir los recursos de coparticipación”) en que actualmente se encuentra la implementación de la LPP. Se debe tender, más bien, a debatir temas posiblemente menos frecuentes o simplemente inexistentes en el ámbito rural como ser aspectos de seguridad ciudadana, transporte vial o congestión vehicular, economía informal y/o corrupción.

Adicionalmente, conviene recordar que la vehemente crítica que se hacía al Estado centralista antes de la promulgación de la LPP encuentra, muchas veces, réplica en estos municipios urbanos que adquieren ribetes de marcado centralismo, exhibiendo subalcaldías sencillamente decorativas. Podemos sentar la hipótesis de que posiblemente aún no se tengan (o no se quieran tener) estrategias claras de desconcentración de funciones a las subalcaldías.

Tres temas pues demandan una atención urgente: la metropolización, la descentralización a instancias submunicipales y la puesta en agenda de temas de índole casi estrictamente urbana. Todo ello posibilitará quebrar el sesgo ruralista de la descentralización.

## **11. LA FALACIA DEL MUNICIPIO PRODUCTIVO**

Resulta ingenuo argumentar, como efectivamente se lo viene haciendo, que el municipio es el sostén de un desarrollo regional en ciernes. Es impostergable cruzar el cerco municipal político institucionalista para iniciar una nueva era municipal: una era de desarrollo económico en el ámbito municipal.<sup>43</sup> Definitivamente es una tarea urgente. Sin embargo, vociferar las virtudes del mentado municipio productivo sin consensuar una definición plausible es

41 Rafael Indaburu (1998:38).

42 Cf. sobre esta propuesta formalista, Gonzalo Rojas y Laurent Thevoz (coord.) (1997) y el estudio crítico de José Blanes (1998).

43 Cf. Mauricio Lea Plaza (1998:273-301) y José Núñez del Prado (2002:179-85).

abonar el terreno para una nueva oleada de frases atractivas y llenadoras de optimismo pero ciertamente ligeras y hasta engañosas. Contamos con novedosas contribuciones al todavía incipiente debate conceptual, cuya riqueza, no obstante, queda confinada al mérito individual de la agencia internacional o estatal que la propone. Cada agente copia cierta cantidad de municipios para aplicar su receta metodológica y conceptual al margen de lo que propongan y ejecuten sus vecinos.<sup>44</sup>

Sin embargo, sin negar el mérito, tampoco podemos evadir la realidad: no hay un paraguas general que guíe el desarrollo rural en el espacio municipal. Lo municipal parece estar aún más abocado a su sesgo de nacimiento, social antes que económico, de distribución de recursos al área rural antes que de fijación de pautas para el desarrollo económico que quedó desde su concepción en el Plan de Todos como tarea exclusiva de otra gran reforma: la capitalización.<sup>45</sup> La participación popular fue –en buen grado– a la capitalización lo que la creación del Fondo Social de Emergencia fue al 21060.<sup>46</sup> Vale decir, una medida de paliativo social. Este origen impide entrelazar el municipalismo con el desarrollo rural como sendas complementarias.

Así, el diseño institucional municipal pasó por alto las potencialidades económicas municipales abocándose al eje distributivo. Desde la misma concepción de la planificación participativa orientada a la satisfacción de OTBs se restringió el acceso a grupos (semi)empresariales locales a estos eventos municipales de priorización de demandas e inclusión de las mismas en el POA. Predomina más bien el “obrismo”<sup>47</sup> un tanto compulsivo que impide dirigir la inversión a aspectos que tampoco quedan integrados en el diseño mencionado y que sin embargo son de primera necesidad si deseamos reconvertir nuestro aparato productivo: la necesidad de lograr eslabonamientos intrasectoriales e intraindustriales,<sup>48</sup> generando verdaderas economías de escala para lo cual es de desear un matrimonio de la malla municipal con aquellas provocadoras reformas planteadas por el Sistema de Competitividad Nacional cuyo objetivo estuvo centrado, precisamente, en promover dichas cadenas.<sup>49</sup>

Es innegable que la Ley del Diálogo fortaleció este diseño y con ello al municipalismo como un agente social a partir de la distribución de recursos de acuerdo a criterios de pobreza.<sup>50</sup> Con todo lo loable que sea la filosofía de discriminación positiva inherente a la distribución de los recursos HIPC II y

---

44 GTZ con Mario Galindo, Iván Arias (coord.) (1998), y Marco Durán (2001).

45 José Luis Evia *et al.* (2002:3-60).

46 Carol Graham.

47 D. Booth *et al.* (1997).

48 Horst Grebe (1999:53-65).

49 Cf. Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (2002).

50 Cf. Ley 2235, Art.12 y Ramiro Cavero (2001:113-143).

## Descentralización y Gestión Pública

la aplicación de la política nacional de compensación marcan un rumbo social de reducción de las desigualdades. Es así que otras iniciativas, más abocadas al enlace desarrollo económico/municipalismo no prosperaron.

A este diseño institucional de sesgo social, las iniciativas poco coordinadas de los impulsores del pretendido “municipio productivo” y los esfuerzos legislativos vanos se añade un aspecto crucial: el modelo económico vigente. Resulta hasta ofensivo insistir en las ventajas del municipio como motor del desarrollo<sup>51</sup> cuando los antecedentes económicos pasan desapercibidos o se los toma como un paquete ajeno a la realidad municipal; un paquete propio y hasta exclusivo de las llamadas políticas nacionales o del gobierno central. Es menester entender el 21060 para entender el desarrollo rural. Es inequívoco entender las políticas macroeconómicas para entender la viabilidad de los municipios productivos.<sup>52</sup>

También es importante remarcar que no existe en el país una radiografía de las economías regionales existentes. Se siguen creando municipios por doquier sin que preceda a esta creación un análisis de su factibilidad económica. Para ponerlo en términos gráficos, ¿de qué sirve hacer proliferar mayor cantidad de secciones de provincia cuando las actividades económicas se concentran cada vez más en el eje regional urbano (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba)? La pregunta obligada es entonces: ¿cuál es la relación entre la descentralización político-institucional y el desarrollo económico o, para ilustrar la idea, la articulación entre descentralización política y (des)concentración económica? Mientras no tengamos esta radiografía económica regional<sup>53</sup> es indudable que el armazón institucional municipal terminará como una gran burbuja ornamental incapaz de resolver los problemas de empleo e ingresos de la ciudadanía.

La conformación de mancomunidades ha constituido un avance en ese sentido sentando las bases, al menos en diseño, para potenciar esfuerzos comunes y con ello economías de escala. Se perfilan, en una mirada optimista, como pilares de lucha contra el secular “Estado anticampesino”.<sup>54</sup> Si bien esta argumentación receptiva a la mancomunización es plenamente válida, considero que no hay que dejar todo librado a la buena voluntad de aquellas autoridades ediles que quieran aliarse. Es quedar vulnerable a las veleidades de los gobernantes de turno. Posiblemente debemos proponer, en un plazo mediano, una organización –en ciertos casos– afín a las cadenas productivas. No es gratuito, por tanto, el razonable planteamiento de lograr la compatibilización de los límites político administrativos municipales con los distritos industriales que

51 Ver Estrategia de Reducción de la Pobreza.

52 Una excepción a este “olvido” es el provocador texto de Javier Medina (1999).

53 Un excelente ejemplo de historiación de las economías regionales es E. González de Olarte (1992).

54 Miguel Urioste (2002).

existan y/o se vayan creando.<sup>55</sup> De ese modo, fortaleceríamos la conformación de auténticas regiones, entendiendo por éstas los espacios de compartimiento de valores culturales y circulación de bienes públicos comunes.<sup>56</sup>

---

BIBLIOGRAFÍA

- Rubén Ardaya, *La construcción municipal de Bolivia*. SIP, La Paz, 1995.
- Rubén Ardaya, "Elecciones municipales en la Participación Popular", en *Opiniones y Análisis* No. 49, La Paz, 2000.
- Iván Arias (coord.), *Municipio productivo, promoción económica rural. Aprendiendo de la realidad municipal*, La Paz, PADER, 1998
- José Arocena, *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- Diego Ayo, Los desafíos de la participación popular, CEBEM, La Paz, 1999.
- Diego Ayo (coord.), *La Ley de Participación Popular: 5 temas en debate*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Municipal, 2002 (en prensa)
- Franz Barrios, "Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial", en *Revista del CLAD*, Caracas, 2002.
- Franz Barrios, *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung/Plural, 2002b
- José Blanes, *La Paz, Cochabamba y Santa Cruz Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia. Su papel en la planificación urbana*, La Paz, CEBEM, 1998.
- José Blanes, *Mallkus y alcaldes*, La Paz, PIEB-CEBEM, 2000.
- David Booth, Popular Participation. Democratising the state in rural Bolivia, Department of Social Anthropology, Stockholm University, La Paz, 1996.
- Jordi Borja, "Ciudadanía y espacio público", en *Revista Reforma y Democracia* No 12, CLAD, 1998.
- Ramiro Caveró, "Ley del Diálogo Nacional: eje de la agenda gubernamental en el campo social", en *Opiniones y Análisis* No 55, La Paz, 2001.
- Marco Durán, *La estrategia de desarrollo económico municipal (diez estudios de caso)*, La Paz, VPEPP, 2001 (documento interno).
- Scarlet Escalante, *La Participación Popular y sus efectos sobre la equidad* (documento de trabajo), La Paz, UDAPSO, 1997.
- Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza en *Opiniones y Análisis* No 53, La Paz, 2001.
- José Luís Evia *et al.*, "La economía de 1993 a 1997", en *Fundación Milenio: Las reformas estructurales en Bolivia* (tomo 2), La Paz, Fundación Milenio, 2000.
- Mario Galindo, "La Participación Popular y la Descentralización Administrativa", en *Fundación Milenio: Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998.

---

55 Horst Grebe 2002 (133-160).

56 José Arocena (1995).

## Descentralización y Gestión Pública

- Mario Galindo, *Municipio productivo. Conceptos y políticas*, La Paz, GTZ, 1999.
- Carol Graham, *Private markets for public goods*, Washington D.C., Brookings Institution, 1998.
- Efraín González Olarte, *La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*, Lima, IEP, 1992.
- Efraín González Olarte, *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*, IEP, Lima, 2000.
- Horst Grebe, "Los ciclos del desarrollo boliviano. Principales tendencias y cambios del siglo XX", en José Núñez (coord): *Bolivia hacia el siglo XXI*, La Paz, CIDES/UMSA-CNR-ANC-CEDLA-CEB-PNUD, 1999.
- Horst Grebe, "El crecimiento y la exclusión", en *Maestrías para el Desarrollo, La fuerza de las ideas*, La Paz, Maestrías para el Desarrollo, 2002.
- Merilee Grindle, *Audacious reforms. Institutional invention and democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University, 2000.
- Romeo Grompone, "La descentralización y el desprecio de la razón política", en Bruno Revesz (ed.): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, IEP, 1998.
- Beatriz Herrera, "Participación de los actores locales en el Municipio de Arani" en Manuel de La Fuente (comp.): *Participación popular y desarrollo local*, Cochabamba, PROMEC-CEPLAG-CESU/UMSS, 2001.
- Rafael Indaburu, "Plan estratégico de ordenamiento territorial de La Paz metropolitana", en VPE-PP: *Experiencias municipales en el contexto de la participación popular*, La Paz, VPEPP, 1998.
- Benjamín Kohl, "ONGs y participación popular en las áreas rurales de Bolivia", en Manuel de La Fuente (comp.): *Participación popular y desarrollo local*, Cochabamba, PROMEC-CEPLAG-CESU/UMSS, 2001.
- Ana Kudelka y Diego Ayo, *La planificación participativa en áreas indígenas*. El caso de los Uru Inuitos, La Paz, 1999 (texto inédito)
- María Lagos, "Bolivia la nueva: la construcción de una nueva ciudadanía", en Dora Cajías, Magdalena Cajías, Carmen Jonson e Iris Villegas (comp.): *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, La Paz, IFEA/Coordinadora de la Historia/Embajada de España, 2001.
- Roberto Laserna, "Descentralización en Bolivia, del debate a la práctica", en Ministerio de la Presidencia: *Bolivia hacia la modernidad. Balance de la descentralización administrativa*, La Paz, Ministerio de la Presidencia, 1997.
- Mauricio Lea Plaza, "El municipio productivo: segundo momento del proceso de participación popular", en *Revista de Desarrollo Rural Alternativo*, La Paz CICDA, 1998.
- Carlos de Mattos, "Descentralización, ¿nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol.XXIII, 1990, pp.237-55.
- Javier Medina, *¿Qué Bolivia es posible y deseable?*, La Paz, PADER-Universidad Andina Simón Bolívar, 1999.
- Ministerio de Desarrollo Municipal, *Estudio de Capacidades Municipales*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Municipal, 2002.
- Fernando Mires, *Teoría política del nuevo capitalismo o el discurso de la globalización*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000.

## Descentralización y Gestión Pública

- Sergio Molina e Iván Arias, *De la nación clandestina a la participación popular*, La Paz, CEDOIN, 1996.
- Carlos Hugo Molina, *Evaluación de los Consejos Departamentales y provinciales. Estudios de caso (serie Descentralización y Participación Popular No 5)*, La Paz, 2001.
- Wilder Molina y Wigberto Soletto Soletto, *Sociedad local y municipio en el Beni*, La Paz, PIEB-CIDDE-BENI, L2002.
- José Núñez del Prado, "Visiones sobre el desarrollo rural", en José Núñez del Prado y Diego Pacheco: *Visiones sobre el desarrollo rural* (Debate Político No 10), La Paz, Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS, 2001.
- Philippe Oxhorn, *La construcción del Estado por la sociedad civil. la Ley boliviana de Participación Popular y el desafío de la democracia local*, McGill University, 1999.
- Felix Patzi, *Desarrollo rural integrado a ciudades intermedias. Constitución y desarrollo del mercado regional de la Provincia Aroma*, 1997.
- Felix Patzi, *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*, La Paz, Comuna, 1999.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*, La Paz, PNUD, 2002.
- Gonzalo Rojas y Luis Verdesoto, *La Ley de Participación Popular como reforma de la política. Evidencias de una cultura política democrática en Bolivia*, La Paz, SNPP, 1997.
- Gonzalo Rojas y Laurent Thevoz (coord.), *Participación Popular. Una evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1997*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1997.
- Amartya Sen, *La libertad individual como compromiso social*, Quito, Ed. Abya Yala, 2000.
- Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, *Estado de situación de la competitividad en Bolivia*, La Paz, Unidad de Productividad y Competitividad, 2002.
- Martín Tanaka, *Participación Popular en políticas sociales*, Lima, IEP, 2001.
- Esteban Ticona y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: la marka rebelde. La lucha por el poder comunal* (tomo 3), La Paz, CEDOIN-CIPCA, 1997.
- Jorge Torres, "Estado, competitividad y globalización", en Honorable Cámara de Diputados: *Comisión de Descentralización y Participación Popular*, La Paz, 1999.
- Unidad de Investigación y Análisis, *Control externo de la Contraloría General de la República a Gobiernos Municipales/cuadernillo de investigación 12*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1998.
- Juan Carlos Urenda, *La descentralización deficiente*, La Paz, Ed. Los Amigos del Libro, 1998.
- Miguel Urioste, *Desarrollo Rural con Participación Popular*, La Paz, Fundación Tierra, 2002.

# SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

Javier Medina\* y  
Jorge Miranda\*\*

## 1. DEL MODELO AL PROCESO

El “modelo” boliviano de descentralización, como se sabe, consiste en una desconcentración del nivel nacional en las administraciones prefecturales; descentralización política, administrativa y financiera en el nivel municipal y reconocimiento de las organizaciones territoriales de base, sus usos y costumbres y el derecho a la vigilancia social del órgano público. Los “legisladores” plasman este “modelo” sobre todo en las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa y es proseguida en la Ley del Diálogo con la política nacional de compensación. En este texto, sin embargo, nos vamos a referir más bien al “proceso” de descentralización y al rol que han tenido en ella los “ejecutores” de la descentralización: las prácticas de los operadores, formales e informales. Ello no obstará, sin embargo, empezar haciendo unas observaciones críticas al “modelo boliviano de descentralización”.

Dos *externalidades* de la Ley de Descentralización así como del anteproyecto preparado a fines del 2001, son **población y territorio**. Aunque parezca una perogrullada es preciso indicar que la descentralización se da sobre un territorio (lo que implica ecosistemas, ecología, biodiversidad) para servir a una población (lo que implica cultura y civilizaciones, antagónicas, en el caso nuestro). Excluir del concepto de descentralización administrativa “población y territorio”, es hacer metafísica administrativa.

Como sabemos, “Estado” es inseparable de “sociedad”. Para superar la unilateralidad del enfoque sobre descentralización, que sólo para mientes en una cara de la medalla (el origen de este error es el reduccionismo epistemológico de la edad moderna), vamos a referir también las pulsiones de “modernización

---

\* Doctor en filosofía, especialista en descentralización.  
\*\* Doctor en filosofía, especialista en descentralización.

del Estado”, en el otro polo negligido, teóricamente, pero presente, prácticamente: la sociedad. Y cuando mentamos sociedad, nos vamos a referir a la sociedad olvidada, conceptualmente, en las políticas públicas: las “comunidades” indígenas (“De cada cinco bolivianos, cuatro son indios” Xavier Albó).

“Estado” es, igualmente, inseparable de “territorio”. Para ello vamos a incorporar todo lo avanzado en la zonificación agroecológica, planes de uso del suelo y la Ley de Ordenamiento Territorial (detenida en la Cámara de Senadores) que no puede ser entendida al margen del proceso de descentralización administrativa. Hay que ir superando el virus de los compartimentos estancos sectoriales del modelo boliviano de descentralización.

El objetivo de este ensayo es **retroalimentar el nivel nacional**, que tiene que ajustar la ley de descentralización, desde, por un lado, las prácticas locales de la implementación de la descentralización y, por otro, desde la perspectiva, prácticas y expectativas de los pobres, para que la estrategia de reducción de la pobreza incida en el ajuste también de una estatalidad a nuestra medida; no a un estándar estadístico promedio.

## 2. PARA ENTRAR EN MATERIA: ALGUNOS APUNTES CONCEPTUALES MÍNIMOS

Desde un punto de vista sistémico y orgánico no se puede pensar «descentralización» sin pensar, en el mismo hálito, también «centralización». Una conciencia más acendrada de lo lingüístico nos hará reparar que las palabras tienen sentido dentro de **redes** de palabras. Estas redes de palabras forman **campos** de significación y fuerza. El sentido brota de la **interconexión** de los **conjuntos** puestos en relación. La ilusión nominalista de que sea posible pensar palabras en sí mismas, sin contexto, aisladas, sólo trae malos diseños operativos.

El **campo** de la descentralización está conformado por los siguientes conjuntos: hacia abajo: **municipio** (municipio indígena), **distrito** (distrito, distrito indígena, subalcaldía) y, de vuelta hacia arriba: **mancomunidad** (mancomunidad de distritos, mancomunidad de distritos indígenas, mancomunidad de municipios, mancomunidad de municipios indígenas), **consejos provinciales de desarrollo** (que sobreviven a la Ley 1551 y son reconocidos por ella), **microrregión** (?), **región** (virtualmente todavía: ¿“Región Qulla del Pacífico Sur”?). (Dejo de lado, de momento, para no sobreexigir los hábitos mentales, los mapas conceptuales indígenas que les provocó este proceso de “descentralización-centralización”).

El flujo que insinúa este campo va de lo uno (el Estado unitario) a los muchos (los municipios seccionales) y de los muchos (que incluye las subdescentralizaciones distritales) vía escalones intermedios (mancomunidades, consejos provinciales, región) nuevamente hacia lo uno. En realidad es un esquema arquetipal clásico producido por la mente humana.

Así, pues, desde el punto de vista de la teoría de los campos, hay que decir que el modelo boliviano de descentralización ha sido pensado unilinealmente, como un proceso meramente político de desconcentración y descentralización administrativo-financiero hacia abajo: del Estado unitario, pasando por la prefectura, al municipio. La insuficiencia de este modelo teórico trae consigo que las “sorpresas” que trae la implementación del modelo (los distritos indígenas, la mancomunidad de distritos municipales indígenas, los municipios indígenas, las mancomunidades –más allá de las contiguas “menores a cinco mil habitantes”– como las mancomunidades discontinuas...), se van yاپando a la “práctica” de la descentralización, pero, formalmente: desde el punto de vista del “concepto” de la descentralización, son *externalidades* que la nueva ley debe incluir, si queremos de verdad “modernizar el Estado”, aprendiendo de nuestras propias prácticas.

Ahora bien, veamos, al interior del campo, las **relaciones** entre los conjuntos. Es preciso recordar que, salvo los “mediadores” entre en el mundo físico y el mundo psíquico: Hermes en Grecia, Mercurio en Roma, la coca en los Andes... todo es par en este mundo. En realidad todo proceso, desde el nivel subatómico hasta el plano astrofísico, pasando por el mundo de la vida de los seres humanos, es el resultado del equilibrio que buscan las fuerzas opuestas que constituyen la realidad. Recordemos, brevemente, qué son. La física cuántica llama fermión a aquellas partículas que se combinan para formar la materia: electrones, protones, neutrones ... que tienen un comportamiento, por así decir, antisocial e individualista, tendiente a la fragmentación, a la disjunción. Los bosones, por el contrario, son ondas que se combinan para producir energía: fotones, gluones, gravitones ... que tienen un comportamiento, por así decir, social y gregario, tendiente a la agregación, a la conjunción. Los bosones transportan las fuerzas que mantienen *unido* al universo; los fermiones son las fuerzas que posibilitan la *expansión* del universo.

Para ajustar nuestro proceso de descentralización veamos, pues, cómo las dos fuerzas fundamentales de la materia / energía: la bosónica y la fermiónica se manifiestan, de facto, también en el actual proceso de descentralización: de hecho, por ejemplo, desde el punto de vista *administrativo*, las pulsiones distritativas, sobre todo del comienzo (“Municipio que se duerme, amanece distritado”) y las actuales pulsiones mancomunitarias: para todo y nada, refrendan elocuentemente nuestra tesis de la “descentralización” (distritación) -“centralización” (mancomunación).

Desde el punto de vista *étnico*, ocurre otro tanto. Como casi todo en Bolivia, también el proceso de descentralización se nutre de dos vertientes: la formal-occidental y la informal-amerindia. Oficialmente, estos dos caminos no se suelen cruzar; a la distancia, empero, se bloquean mutuamente, porque

todo está interconectado. Los indígenas, lo queramos o no, interactúan con el sistema desde su periferia, facilitando o dificultando las reformas. De hecho, no se habla, en el modelo boliviano, de “descentralización étnica”, pero, operativamente, nos hemos topado con ella desde el comienzo mismo: los distritos indígenas. Luego, como lo indígena es una externalidad en el modelo conceptual, pero no en la realidad, nos hemos visto haciendo chapuzas teórico-prácticas, por ejemplo, con las así llamadas “mancomunidades de distritos municipales indígenas”. Por su parte, en el Diálogo Nacional, los indígenas movieron su alfil volviendo a jugar, en el lenguaje republicano; a “municipio indígena” cuya esencia entra a la Ley del Diálogo, art. 5, II. Por eso, en la teoría y la práctica oficiales de la descentralización, lo amerindio, si sale, aparece como algo silvestre, no domesticado; igual que lo genérico, cuando bien visto: centralizar es macho y descentralizar es hembra.

Desde el punto de vista *ecológico*, sucede otro tanto. La otra gran externalidad del modelo boliviano de descentralización es la que tiene que ver con el entorno biofísico. Dado que la naturaleza es más muda que los indígenas y, además, no marcha como éstos, todavía no somos sensibles a esta otra dimensión de la descentralización: afinar el perímetro administrativo sobre una adecuada lectura de nuestro espacio; máxime si toda esta pulsión hacia la conjunción busca un desarrollo económico basado en nuestros *recursos naturales*. En realidad espacio y población (los dos grandes tabúes de la Bolivia republicana) deberían dictarnos el perímetro administrativo adecuado de la descentralización del Estado. De otro modo, vamos a seguir haciendo metafísica administrativa, como hasta ahora.

Toda esta dinámica, asimismo, plantea revisar el tema *regional*. Sabemos que el desarrollo económico se está dando en regiones que han logrado construir redes urbano-rurales hipercomplejas, dinamizadas desde un centro (Turín, Barcelona, München, Sao Paulo..) muchas veces metanacional (Benelux). Bolivia, en el contexto de la globalización, debe ajustar todas sus energías para focalizar sus potencialidades en esta dirección: nuestro modelo de descentralización no tiene norte: se agota en el *dribbling* de distritar por distritar o mancomunar por mancomunar: no tiene visión de gol.

Un *goal* posible es conformar algo así como la “Región Qulla del Pacífico Sur”, con los municipios del norte chileno y el sur peruano para acercar la Rondonia y el Matto Grosso a los mercados de la China, Japón, Malasia...Australia, con el eje “Santa Cruz-Cochabamba-La Paz” como un centro articulado. Esta región es una *virtualidad*; sólo hace falta una política para irla convirtiendo en *acto*. De otro modo, no veo cómo podamos articularnos a la globalización. La otra opción, más bella si cabe, es convertirnos en el Tíbet de América, con los yungas amazónicos como nuestro Katmandú, y

ser un centro espiritual para la civilización planetaria del siglo XXI. También para ello tenemos potencialidades. Sería inteligente, empero, apuntar a las dos cosas. Pero apuntar a algo. Nuestro modelo boliviano de descentralización se está agotando en el *dribling* por el *dribling*.

En fin, todas estas observaciones críticas al modelo boliviano de descentralización se pueden condensar muy bien con el concepto de “holoarquía” que Ken Wilber ha sintetizado en cuatro principios holonómicos básicos. Esta visión holonómica, que comparten los amerindios con las nuevas síntesis científicas, es más fecunda (que la unilineal descendente republicana) para pensar / operar, sistémicamente, la descentralización en la era de la información y el conocimiento: la globalización.

Los cuatro principios holoárquicos que sintetiza Ken Wilber son los siguientes

1. **La realidad está compuesta de totalidades / parte** u “holones”. Arthur Koestler acuñó el término *holón* para referirse a una entidad que es, al mismo tiempo, una totalidad y una parte de otra totalidad mayor. Por ejemplo, un átomo forma parte de una molécula, una molécula de una célula, una célula de un organismo, un organismo de un ecosistema,... un individuo es una totalidad en sí mismo pero forma parte de una totalidad mayor: la pareja, *masa*, ésta de una familia, la familia de una parcialidad, la parcialidad de una comunidad, la comunidad de un ayllu, el ayllu de una marka, la marka de una laya, la laya de un mamani, el mamani de un suyu... y así hasta la galaxia. Desde hace dos mil quinientos años hay en Occidente un debate entre atomistas y holistas sobre cuál es la realidad última: si la totalidad o las partes. La ciencia actual ha dirimido el debate con la teoría de los holones: la realidad última no es ni la totalidad ni las partes; es ambas a la vez. Este principio vale para toda la realidad: desde la fisiosfera, pasando por la biosfera, la sociosfera, la psicofera, hasta la teosfera.
2. **Todos los holones comparten dos impulsos: la tendencia a conservar su totalidad y la tendencia a conservar su parcialidad.** Su totalidad quiere decir: conservar su identidad, su autonomía, su propia actividad... es decir, su *individualidad*; si fracasa en ello, deja de existir. Su parcialidad quiere decir que su existencia depende de su capacidad de *adaptación* al sistema mayor al que está interconectado. Así, pues, los holones no sólo tienen su propia *individualidad*, como totalidad, sino que también deben establecer una *comunión* como parte de una totalidad mayor. Si fracasan en algunas de estas dos funciones simplemente desaparecen. Estas capacidades pueden ser de dos suertes, por un lado, *horizontales*: si un holón no es capaz de conservar su integridad y sus relaciones se disgrega en los subholones que lo componen: las células en moléculas, éstas en átomos y así

indefinidamente; a esto se llama *autodisolución*; por otro lado, si se incrementa la complejidad se llama a este proceso *autotrascendencia*. Ahora bien, el proceso continuo de autotrascendencia opera a través de discontinuidades, saltos y mutaciones creativas. Así, pues, una de las pautas comunes que asume la evolución en todos los dominios de la vida es la presencia de discontinuidades en el proceso evolutivo que impiden que la mente sea reducida a la vida y que la vida sea reducida a la materia. En este sentido, el proceso de desarrollo mantiene unificado al cosmos, convirtiéndolo, justamente, en uni-verso.

3. **Los holones emergen.** Si la evolución es un proceso de autotrascendencia, en este proceso creativo aparecen nuevas entidades, se despliegan nuevas pautas y brotan nuevos holones. Ese proceso unifica lo fragmentado y globaliza los meros agregados. El cosmos se despliega en saltos cuánticos de emergencia creativa. Por esta razón un determinado nivel no puede ser reducido a sus subholones inferiores, porque la totalidad de un holón no se halla en ninguna de sus partes. Si tenemos en cuenta este punto acabaremos con el reduccionismo que ha contaminado la ciencia occidental desde sus mismos orígenes. Gracias a las ciencias sistémicas, la mente científica está comenzando a comprender que vivimos en un universo de emergencia creativa de nuevos holones. Cada holón posee estas cuatro capacidades básicas: individualidad, comunión, autodisolución y autotrascendencia
4. **Los holones emergen holoárquicamente.** Holoarquía es el término que utiliza Koestler para referirse a las jerarquías naturales. Una jerarquía natural es simplemente un orden de totalidad creciente; por ejemplo, partículas, átomos, células, organismos o: letras, palabras, frases, oraciones, párrafos en el que la totalidad de un determinado nivel de la jerarquía forma parte de la totalidad propia del siguiente nivel. En otras palabras, las jerarquías normales están compuestas de holones y es por ello que, según Koestler, podríamos perfectamente llamar “holoarquía” a la “jerarquía”, algo absolutamente adecuado porque casi todos los procesos de crecimiento —desde la materia hasta la vida y desde ésta hasta la mente— discurren, a través de holoarquías naturales, hacia órdenes de holismo y totalidad creciente.

En resumidas cuentas: el primer principio afirma que el cosmos está compuesto de holones, ascendentes y descendentes. El segundo dice que todos los holones disponen de cuatro capacidades fundamentales: individualidad, comunión, trascendencia y disolución. El tercero afirma que los holones emergen. El cuarto dice que los holones emergen holoárquicamente.

Estos son los cuatro principios básicos de la holoarquía; de la combinación de éstos se puede llegar hasta veinte principios. Por ejemplo, un quinto principio

podría ser: “Cada holón emergente trasciende pero incluye a sus predecesores”. Con estos apuntes tenemos suficiente indicación para nuestro propósito: invitar a repensar la descentralización con los conceptos del nuevo paradigma científico, *para ajustarla*, en una nueva ley. Sólo después de este ajuste conceptual, que implica una visión de país, en el contexto global y conectados a nuestra raíces étnicas, tiene sentido y pertinencia entrar a tratar el tema de las **competencias y recursos**. No al revés, como hemos hecho. Competencias y recursos no son una finalidad en sí; son instrumentos, medios, para, finalmente, vivir bien: para tener calidad de vida: Suma Qamaña, Ñande Reko.

Pero antes hagamos una sucinta fenomenología de la implementación de la descentralización desde 1994 hasta la fecha.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN-CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

#### ***Dos escuelas de pensamiento, en la vertiente occidental***

Conceptualmente, en la vertiente occidental, hay dos visiones que subyacen a la **implementación** de la Ley de Participación Popular. Una sostiene que la ley 1551 es la última oportunidad que tenemos los bolivianos para terminar de parar un Estado nacional. Es la visión de los municipalistas republicanos. La otra visión: la de los municipalistas comunales, parte (a) de que la era del Estado nación ha pasado; (b) asume (muy realistamente) que lo que llamamos Estado nación es, en realidad, un simulacro estatal y (c) que la coyuntura de transición que atravesamos, por esta debilidad estructural, es un campo de posibilidades, una de las cuales es entender operativamente la descentralización como la oportunidad de ir tejiendo, desde lo local, una estatalidad-red de relevo (el suficiente Estado de derecho para no caer en la barbarie de todas las grandes transiciones epocales) para de esta manera irnos insertando, creativamente, en las megatendencias globales que, a partir del tratado de Maastricht y la caída del muro de Berlín, están deconstruyendo los Estados nacionales de la edad moderna y empezando a tejer comunidades orgánicas metanacionales, (por ejemplo, la Unión Europea) con regiones económicas, basadas muchas veces en cuencas, como nodos dinámicos del sistema.

Así, pues, estos dos *softwares* subdeterminan la **ejecución** de las políticas actuales sobre descentralización. Cada escuela de pensamiento pone los énfasis que corresponden a sus respectivas visiones; éstas, sin embargo, no son compartimentos estancos; hay mucha ósmosis y vasos comunicantes entre ambas escuelas de pensamiento.

#### ***Los supuestos de los procesos de descentralización en ambas escuelas de pensamiento***

La escuela de pensamiento de los municipalistas republicanos privilegia una visión unilineal que llamaremos descendente, que no cuestiona la forma

unitaria del Estado; acepta la desconcentración al nivel prefectural y piensa la descentralización municipalmente, sobre una **virtualidad** llamada sección de provincia. Virtualidad, porque –salvo el municipio de El Alto– ningún otro municipio tiene una ley como Dios manda, es decir, con puntos georreferenciales y, en anexo, una descripción de los límites y un mapa. Lo que hay son “leyes de creación” sin puntos georreferenciales, ni descripción de límites, ni mapas, ni demarcación ulterior por el IGM: el amojonamiento *in situ*. No hablemos ya de coherencia étnica, ecológica, ni regional; sólo del nivel político-administrativo. Si bien es conocida la diferencia de Korzybsky entre “mapa” y “territorio”, en Bolivia, lo que llamamos “mapas municipales” son, técnicamente, meros croquis levantados a ojo de buen cubero: pura virtualidad.

No hay más líos de límites (como sería lógico esperar, si todos compartiéramos un mismo código) porque la idea de “límites” como un concepto abstracto de definición territorial de individualidades contiguas y derecho a propiedades privadas, es ajena, en realidad, a los amerindios; es una noción occidental que llegó con la colonia y que ellos, también, utilizan celosamente cuando se relacionan con Occidente (los apoderados y tinterillos aymaras no han hecho otra cosa que pleitear linderos y mapas); pero, en sus propios términos (sin una civilización incrustada en su seno que se construye a partir del principio individualista y de la cosmología newtoniana) lo que hay son sistemas simbólicos referenciales, *wakas*, y el perímetro de su influencia, basados en líneas imaginarias, *ceques*, que sirven para un ordenamiento del territorio en redes geománticas que en determinados nodos operan como islas multiétnicas de acceso compartido de recursos.

Obviamente, el virus de los linderos, que corresponde a la lógica del principio individualista y al principio de propiedad, no los ha dejado a salvo: se matan también por linderos, pero, como muestra la Declaración norpotosina de los Ayllus en Paz, la colonia y la república no les han terminado de extirpar ese *software* ancestral. El territorio, para los amerindios, no es un tablero donde se juega la partida de lo “mío” y lo “tuyo”, sino que es una red por la que circulan gentes, bienes, dones, servicios; es decir, energía e información. Esta concepción nos parece más preñada de futuro que la visión pre-Gaia, diseñada sobre la disección de cadáveres del siglo XVII, que tienen los estados nacionales de la edad moderna.

La otra escuela de pensamiento de los municipalistas comunales, que privilegia una visión compleja que llamaremos *ascendente*, busca afinar el espacio administrativo municipal sobre una territorialidad no virtual, sino sobre un **territorio vivo**, es decir, sobre una territorialidad tal como la viven y comprenden, actualmente, sus habitantes. El sub-supuesto de esta escuela de pensamiento es que el territorio no es una “cosa” objetiva (*res extensa*: Descartes)

sobre la que vivan los seres humanos y en cuyo subsuelo se escondan sus tesoros (visión moderna del espacio), sino que “territorio” es lo que produce la conjunción de una administración de los recursos naturales y una gerencia del bien común, de acuerdo a la cultura de sus moradores (visión amerindia y cuántica del territorio); territorio, pues, no es un objeto, una cosa: una externalidad al sujeto; sino una construcción social, política y cultural dinámica: el resultado de una interacción. Esta tendencia se expresa, de momento, a través de la polisemanticidad de conceptos provisionales como “distrito indígena”, “mancomunidad de distritos indígenas”, “municipio indígena”, “mancomunidad discontinua”... Todo esto, dicho republicanamente, por cierto, se encuentra “formalmente” (no en cuanto a “contenido”) en las leyes de Participación Popular, Ley de Unidades Políticas Administrativas y la Ley del Diálogo.

***Distritación como expresión de la pulsión hacia la fragmentación***

Pues bien, el proceso de distritación corresponde al principio fermiónico; es la pulsión hacia la fragmentación y la atomización. Puede ser positiva cuando se encuadra dentro de un contexto mayor y sirve para conformar holones descendentes: distritos indígenas, subalcaldías, distritos rurales. Es negativa cuando asume la forma de la cantonización, en la medida que el cantón ya no tiene referencial en el sistema; es un relicto que por razones políticas, como la provincia, no han desaparecido. La marka aymara de Machaka, por ejemplo, sufrió un proceso loco de cantonización en la década de los setenta y ochenta; hoy, felizmente, ha entrado a un proceso de agregación bosónica en sus propios términos culturales dentro del régimen municipal. En este proceso, CIPCA ha sido un buen catalizador.

Ahora bien, la formación de distritos indígenas (a partir de 1994) fue una medida administrativa para frenar proactivamente, si cabe el término, la demanda indígena de autonomía dentro del marco de la implementación de la descentralización municipal, vía secciones de provincia. A partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular no se podía hacer las dos cosas al mismo tiempo: seccionalizar y respetar las consecuencias territoriales del principio consuetudinario de la Ley 1551; y ello tanto por razones operativas como también epistemológicas. Los municipalistas, republicanos y comunalistas, tenían, primero, que posicionar de modo irreversible y rápido la descentralización de base municipal a sabiendas de las limitaciones e insuficiencias de la sección de provincia; en una segunda etapa, posicionada la participación popular, ya se podría dar el siguiente paso: tener en cuenta la territorialidad indígena cercenada por la sección de provincia; ese momento ha empezado con la Ley del Diálogo.

La limitación del distrito indígena es que la desconcentración de recursos es voluntaria para el alcalde; si no le da la gana (y lo normal es que no le dé la

gana) ya puede el distrito tener bordado el estandarte, nadie puede obligar al alcalde a descentralizarle los recursos financieros que le correspondan por participación, compensación o condonación de deuda. De ahí brota, para los municipios mayores a cinco mil habitantes que se autoconsideren indígenas, la posibilidad de avanzar hacia esta forma étnica de descentralización que CONAMAQ y el CIDOB han llamado “municipio indígena”. ¿Cuál es el estado actual de este proceso? A septiembre de 2002, el acercamiento del régimen municipal a la territorialidad étnica (municipios indígenas) es como sigue: tienen ley como Dios manda: San Andrés de Machaca y Jesús de Machaca; están en trámite: Mocomoco y Ancoraimas; están en inicio de trámites: Yura, Pelehuco, Totorá (de Oruro); tiene ordenanza municipal autodeclarándose municipio indígena: Urubichá.

Esta escuela de pensamiento no se preocupa (ni en contra ni a favor) por el nivel meso, ni por el nivel macro: los deja librados a su propia inercia. Apunta, a mediano plazo, a que a través de la inclusión de la “forma” municipio indígena entre el “contenido” holonómico y biodinámico amerindio y cuántico: redes por las que circula energía e información y, en lontananza, apunta a una consociación global de poderes locales, por tanto, pues, a un modelo federal generalizado, más allá de las formas decimonónicas de Estado nación.

Con otras palabras, después de la Ley del Diálogo no tiene ningún sentido seguir autoengañándose y, *a fortiori*, engañando a los indígenas con distritos indígenas o mancomunidades de distritos indígenas; es pura gimnasia y dispendio irresponsable de recursos financieros. Hay que ponerse la mano al pecho y preguntarse si, después de ocho años, la inversión en distritos indígenas ha satisfecho a los clientes: a los indígenas. La respuesta es no, como todos los entendidos sabemos. Por esta razón, justamente, hay que parar la pulsión fermiónica, lúcidamente. Desde la perspectiva del nivel local, lo que hay que impulsar es la pulsión bosónica: la agregación, la fusión: la recentralización en base a criterios ecológicos, no a criterios político-administrativos. Hay que empezar, a la hora de diseñar las mancomunidades, analizando criterios ecológicos y geográficos, luego, etnológicos y antropológicos para no seguir haciendo metafísica legal: casi todas las mancomunidades actuales son engendros sin referencia alguna a sus respectivas *fsis*: cuencas, ecosistemas, complementariedad de pisos ecológicos, etc.; hijas del financiamiento externo.

### ***La cantonización como expresión aculturada de la pulsión hacia la fragmentación***

#### **Introducción**

El territorio boliviano es un espacio que a partir de un sistema de designaciones toponímicas refleja el pensamiento andino y amazónico, como producto de un primer nivel de organización del paisaje natural.

## *Descentralización y Gestión Pública*

A partir de esa denominación paisajística se constituyen sistemas taxonómicos del espacio, para así constituir con ellos una multiplicidad de sistemas significativos que adquieren relevancia dentro de un sistema formal de pensamiento (no exclusivamente andino), con la finalidad de simbolizar significaciones de la vida social.

Entonces, si asumimos que el espacio natural no es un espacio vacío, el espacio jurídico local y comunitario no se constituye en un mero epicentro de aplicación de la ley (jurisdicción administrativa), sino también resulta siendo un espacio poblado de ordenamientos tradicionales, rescatables a partir de una lectura semiótica del espacio y una indagación de la memoria colectiva del espacio y de las comunidades; podemos constatar que la actual división política del Estado adolece de serios problemas en cuanto a su organización territorial.

En la actualidad, todavía esa organización territorial de la república obedece aún al trazo colonial impreso por el virrey Toledo (1573) y sus reducciones que ocasionó la agregación de unidades territoriales de acuerdo a una visión de control demográfico, militar, laboral, tributario y teológico. El mismo que se mantiene con la república, y es más, se ve reflejado en la primera Constitución donde la división político administrativa de Bolivia se establece a partir del código napoleónico francés que considera: departamentos, provincias, secciones y cantones.

Por todo ello, los pueblos indígenas y originarios sufren una sobreposición de dos formas de organizar y entender el territorio; a saber: la occidental y la amerindia.

Sobre este marco es que se ha desarrollado y organizando administrativamente el territorio y al no existir medidas que permitan evitar la fragmentación del Estado es que este se ha dividido en más de un millar de UPAs menores, es decir, de cantones, como una estrategia de los pueblos indígenas originarios para lograr una supuesta mejor atención de las autoridades departamentales y nacionales a sus requerimientos sociales, culturales y económicos.

Con la promulgación de la Ley 1551 y sus decretos supremos reglamentarios se asigna mayor importancia política y económica a la sección de provincia y, al contrario, los cantones si bien son reconocidos por la Constitución Política del Estado, no juegan ningún rol de importancia en la planificación a nivel municipal.

Aun así los representantes de comunidades ven al cantón como una tabla de salvación y buscan a través del cantón un estatus jurídico reconocido por el Estado.

### **Antecedentes**

En el marco de la concepción republicana de organización espacial, la estructuración del territorio está definida en la Constitución Política del Estado a través del artículo 108; en su régimen interior establece la organización

política administrativa del país, conformada por departamentos, provincia, secciones de provincia y **cantones**, los mismos que se denominan: **unidades político administrativas**.

Estas unidades político administrativas tendrían que representar a una estructuración del territorio configurado a partir de procesos sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales interrelacionados que se dan en los procesos de apropiación y transformación del espacio territorial, los mismos que deben estar articulados a lógicas territoriales y a modelos de desarrollo, lo cual en la actual división política del Estado no se puede constatar.

Bolivia a la fecha está conformada por más **1.350 cantones**, 326 secciones de provincia, 112 provincias y 9 departamentos.

Dentro de esta situación, aún las secciones de provincia, consideradas como el nivel político administrativo identificado y priorizado para la implementación de políticas de gestión pública descentralizada, atraviesan diferentes dificultades en su ejecución, viabilidad y sostenibilidad. En el caso de los cantones, éstos perdieron toda vigencia y sólo responden a la asignación de autoridades a territoriales definidas por las prefecturas; y no sólo eso, sino que estas dificultades desde el punto de vista de organización territorial, se traducen en problemas críticos de carácter técnico y legal (indefinición limítrofe, poblacional y de extensión superficial) legalidad y legitimidad de su creación y sobre todo a la falta de correspondencia con la realidad socio-económica y cultural e institucional resultantes de la herencia caótica de su configuración territorial y jurisdiccional.

Para ser más concretos, analizaremos los antecedentes legales que indujeron a la conformación de esta situación:

- El decreto de 23 de enero de 1826 es el instrumento legal que da origen al ordenamiento político administrativo de la república; de acuerdo al artículo 2, las provincias se crearon sobre la base de las antiguas subdelegaciones y el artículo 3, señala que las provincias se subdividen en cantones, cada cantón será una parroquia si su población es de cuatro mil almas, pero si no alcanzan esa cifra se reunirán dos parroquias, las más inmediatas para formar el cantón.
- A partir del año 1880, con el propósito de descentralizar el gobierno, se organizaron las juntas municipales en las capitales de provincia y posteriormente con la creación de secciones de provincia se implementaron los gobiernos municipales.
- La creación de las secciones de provincia fueron reglamentadas mediante decretos que señalaban aspectos de organización con la finalidad, que en las juntas municipales se realizaban elecciones para elegir los munícipes en el territorio de la jurisdicción.

## *Descentralización y Gestión Pública*

- la Ley del 6 de octubre de 1913 establece la prohibición para la creación, restablecimiento o supresión de secciones de provincia , sin que previamente se organice un proceso administrativo, en el que se haga constar su necesidad y utilidad pública, con intervención del concejo municipal y la prefectura respectivamente . En este marco legal, hasta antes del año 1920, para la creación de UPAS, se organizaron comisiones especiales para las delimitaciones y verificaciones de los procesos administrativos.
- Se promulga la ley de 17 de septiembre de 1890 que considera delimitaciones territoriales.
- Y el ley de 16 de noviembre de 1910, se cuenta con una ley referida a requisitos para constituir ciudades y villas.
- Luego se cuenta con la ley de 6 de octubre de 1913 que define la creación de secciones provincia.
- **La ley de 20 de noviembre de 1914 define la creación de vicecantones y la delimitación cantonal.**
- **El 31 de mayo de 1916 el Ministerio de Justicia e Industria emite una circular a los prefectos de departamento que considera los límites cantonales.**

Ninguna de estas disposiciones legales toman en cuenta criterios técnicos para crear UPAS.

### **Diagnóstico**

Se evidencia que hasta antes de la Ley 2150 de UPAs, una ausente preocupación por el territorio tanto por parte del Estado o en algunos casos la organización del territorio respondió a necesidades espontáneas sin considerar la utilidad pública, viabilidad y sostenibilidad de unidades político administrativas objeto de creación.

En consecuencia, se infiere una desenfrenada creación de nuevas Secciones de provincia y cantones que además de obedecer a criterios prebendales y clientelares que son promovidos por sus gestores, en los pocos casos también responden a demandas insatisfechas de las comunidades, o unidades territoriales menores como ser los cantones.

Por lo tanto, la organización político administrativa del país desde el nacimiento del Estado republicano al presente ha sido abordada por sus **promotores** en un contexto al margen de la realidad económica, social, cultural de las unidades territoriales que constituyen la malla político administrativa del país.

Las iniciativas políticas y legislativas de la creación de unidades político-administrativas no han respondido a las lógicas territoriales de gestión pública concebidas por el propio Estado, ni tampoco a las lógicas territoriales de la sociedad civil en el marco de su dinámica social, económica, política y sobre todo sociocultural.

Durante varias décadas, en el marco de sus atribuciones constitucionales, el Poder Legislativo en ausencia de un marco legal adecuado respecto a la forma y procedimiento para constituir unidades político administrativas, con un contenido patrimonial, prebendal y hasta clientelar, ha promovido y generado una arbitraria y caótica creación de provincias, secciones de provincia y cantones, sin responder a criterios técnicos que justifiquen la necesidad y utilidad pública y viabilidad de las unidades político administrativas.

Si consideramos la creación de cantones (Fig.1) desde la creación de la república hasta nuestros días podemos constatar épocas de creación indiscriminada de los mismos, como en el lapso 1910-1920, donde se dictan leyes que priorizan la cantonización sin ningún criterio técnico (leyes de 1914 y 1916) que desagregan las unidades socioculturales homogéneas y provocan conflictos de límites como fenómeno de una desestructuración territorial donde se puede apreciar el beneficio esperado por los posibles beneficiarios que no tomaron en cuenta los siguientes aspectos :

No se cuenta en la mayoría de los casos con:

- Delimitación de la jurisdicción territorial
- Uso de cartografía adecuada
- No se incluyen nombres de las unidades menores integrantes
- Falta de ubicación geográfica
- Errores de toponimia y orientación cardinal
- Aspectos socioculturales que conciernen al territorio
- Criterios de población y densidad concentración poblacional
- Criterios de ordenamiento territorial
- Distribución de servicios públicos
- Accesibilidad y vías de comunicación
- Manejo de pisos ecológicos
- Potencialidades espaciales, climáticas, etc.
- Gestión pública
- Aspectos económicos productivos y recursos naturales

Otra marcada época de creación de cantones está entre los años 1980 a 1998, cuando se inicia el proceso democrático y se requiere de población votante. El número de nuevas creaciones de cantones asciende a 358. Se puede presumir que son los candidatos que ofrecen y crean de forma desmedida cantones para asegurarse votos y ser elegidos. Todas estas creaciones adolecen de los aspectos técnicos que ya mencionamos.

Finalmente, los cantones en la actualidad no tienen razón de existir porque se entremezclan con los distritos municipales, profundizan la desagregación y no cuentan dentro de la actual Ley de Participación Popular con justificación alguna. Es más, los cantones tendrían que desaparecer o fusionarse en unidades

étnicamente homogéneas, reconstituir sus territorios originarios y tomar una forma que sea considerada dentro de la Ley 1551.

Previo a los últimos comicios eleccionarios se pudo constatar que también proliferaron las peticiones de cantones y secciones de provincia. Se contó con aproximadamente cuarenta peticiones de creaciones de cantones.

### ***Los consejos provinciales de desarrollo como síntomas de la pulsión hacia la agregación***

Los consejos provinciales de desarrollo, CPD, anteceden a la promulgación de la Ley de Participación Popular y son las primeras formaciones que se convierten en mancomunidades municipales, para adecuarse a las leyes vigentes. Los CPD son el mejor resultado de veinte años de desarrollo rural animado por las ONG en alianzas estratégicas con los sindicatos campesinos y financiados por la cooperación internacional.

En el seno de los CPD se desarrollaron los instrumentos operativos con que se hizo caminar la Ley de Participación Popular en el área rural y que no se encuentran en la ley 1551: planificación micro-regional que se convierte en “Planificación participativa municipal”; planes de desarrollo provinciales que se convierten en “planes de desarrollo municipales”; la provincia, como espacio ampliado de desarrollo: no tan grande como un departamento, ni tan chico como un cantón, se va a convertir en las secciones de provincia y, en fin, los propios consejos provinciales de desarrollo que luego van a ser los gobiernos municipales.

Es decir, desde el punto de vista del desarrollo rural como desarrollo municipal, los CPD fungieron como los laboratorios de los municipios que saldrían de la ley 1551. De hecho en Mizque, por ejemplo, una alianza estratégica de la OTB del lugar, los sindicatos campesinos, y una ONG: CEDEAGRO, se presentó a las elecciones municipales de 1991 y las ganó iniciando la experiencia de lo que luego se iba a llamar el “Municipio productivo”.

En 1994, el dinamismo de los CPD se encontraba en su cúspide y por ello Marta García, a la sazón secretaria nacional de Desarrollo Provincial y Rural, fuerza su inclusión en la Ley de Participación Popular (Artículo 35) que, luego, es normada en el Decreto Supremo 23858 en sus artículos 22 a 25. Luego, la propia implementación de la municipalización del país va dejando obsoletos los CPD que renacen travestidos en el ave fénix de la “forma mancomunidad”.

Los CPD significan que, si de desarrollo económico se trata, los cantones y las secciones de provincias son espacios insuficientes. La inflación de mancomunidades municipales (acaudilladas no por casualidad por ex CPD) parecen ratificar la tesis de los que en 1994 sostenían que la provincia era un espacio mejor que la sección de provincia como espacio administrativo municipal para

el desarrollo. La existencia de casi un centenar de secciones municipales menores a cinco mil habitantes (que muchos municipalistas consideran inviables y que la Ley de Municipalidades ordena fusionar) parece refrendar esta tesis provincial.

De cualquier modo, la “forma CPD” es una expresión de esta pulsión social hacia la agregación que ha quedado obsoleta, formalmente, por la “forma gobierno municipal” pero que, como contenido, regresa bajo la máscara de la mancomunidad provincial.

### ***Las mancomunidades como expresión de la pulsión hacia la agregación-centralización***

El proceso de formación de mancomunidades corresponde al principio boscónico; es decir, a la pulsión hacia la fusión, la agregación, la centralización a otro nivel.

El proceso en curso es sui géneris. Por un lado, las mancomunidades son entes jurídicos de derecho privado con pretensiones de gestionar recursos públicos. Algo que con las leyes vigentes no se puede, y la prueba es que las actuales mancomunidades están operando como ONG en busca de financiamiento de la cooperación. Este proceso jurídico es, además, en teoría, una forma radical de achicar el Estado nación incluso en el nivel local. Lo paradójico es que sus propulsores más entusiastas, conceptualmente, pertenecen a la tendencia republicana del municipalismo y los que ven con preocupación la proliferación, ya sin *velos* alguno, de las mancomunidades son los municipalistas comunialistas que sostienen una visión consociacionista de un Estado-red de base municipal.

Los propulsores republicanos de mancomunidades ( C.H. Molina, Rudy Cuellar, Evans Gandarillas, **Mancomunidad municipal: visión estratégica para una política de Estado**) (los comunialistas propugnan, más bien, “Mancomunidades discontinuas” para la zona andina) si bien, *explícitamente*, no cuestionan ni la sección de provincia ni la actual comprensión del municipio y el gobierno municipal, *implícitamente*, lo que se colige de los roles y funciones que les asignan, es que sí las cuestionan porque no dan la talla; de otro modo no plantearían las competencias que plantean y que son de una gran exhuberancia, lindante en la incontinencia conceptual.

En los hechos, la pulsión mancomunitaria contigua es el cuestionamiento más radical, tanto a la sección de provincia como a la capacidad actual de los municipios para llevar adelante las tareas de la gestión pública descentralizada. La tendencia que sugieren parece apuntar a un retorno a la provincia y afincar sobre ese perímetro el municipio con un rol más activo de las ONG's.

Los principales peligros del lujurioso proceso legal de mancomunización son, a juicio nuestro, los siguientes. Desde el punto de vista republicano, la

## *Descentralización y Gestión Pública*

creación silvestre y montaraz de mancomunidades municipales, para todo y para nada, es una señal de la insuficiencia de la sección de provincia como espacio para la planificación de un desarrollo económico de los municipios, tanto desde el punto de vista del principio de intercambio como del principio de reciprocidad. Los comunialistas comparten esa evaluación, pero plantean el acercamiento del régimen municipal a una territorialidad viva: la territorialidad étnica y a su lógica organizacional (véase 4.12)

Otro peligro de este proceso exuberante de mancomunización es que es fruto, casi exclusivo, de la oferta del Estado, con financiamiento de la cooperación internacional, vía ONG. Las mancomunidades actuales son en gran parte entes ficticios de financiamiento; no provienen de la demanda local. Desde el Estado se ha repetido acriticamente el error cometido por las ONG en las décadas anteriores a la promulgación de la Ley de Participación Popular: dar a luz entes de financiamiento que, terminado el financiamiento, desaparecen. A octubre del 2002 existen 78 mancomunidades; no más de veinte cuentan con un directorio o una gerencia; casi todas éstas gracias al financiamiento de la cooperación internacional; los porcentajes comprometidos por los municipios no se cumplen. El municipio indígena, en cambio, proviene de la demanda.

Otro rasgo de esta exhuberancia es que nadie tiene claro para qué deben mancomunarse los municipios. Ello nos remite a otra deficiencia: no tenemos una definición consistente de qué es una mancomunidad. Cuando se llama Mancomunidad a un acuerdo entre municipios para usar un espacio conjunto para guardar maquinaria pesada o para administrar conjuntamente un hospital o buscar prestidigitar veladamente la vieja provincia, o construir carreteras intermunicipales..., quiere decir que no existe ninguna claridad conceptual.

En el saco sin fondo de la palabra Mancomunidad están regresando todos los fantasmas del pasado: la Corporación Boliviana de Fomento, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, proyectos regionales como el PAC, PLAREG; las super ONG's: CIPCA, ACLO, UNITAS, AIPE ... o equivalentes de CORACAs o CAOs, etcétera.

En fin, todas las deficiencias de las prefecturas se proyectan bajo esta palabra. Como falla el nivel meso, y seguirá fallando hasta que no nos enfrentemos a una propuesta de tipo federal o triterritorial como la que plantea Franz Barrios Zuvelza, la necesidad de construir un nivel de agregación supramunicipal pero inferior al nivel departamental va a continuar.

Algunos criterios a tener en cuenta para repensar la forma mancomunidad podrían ser los siguientes: (a) debe estar diseñada en función de la conformación de "regiones"; veo dos posibles, teóricamente, Chaco trinacional y la que voy a bautizar de región Qulla del Pacífico sur); (b) debe basarse en criterios

ecológicos: mínimamente la cuenca, para hacer un efectivo manejo medioambiental de los ecosistemas; (c) como hitos intermedios hacia la conformación de regiones, si primare el principio económico de intercambio, podría ser contigua; por ejemplo, la Chiquitania; (d) si primase el principio económico de reciprocidad, debería ser discontinua: buscar el control de un máximo de pisos ecológicos; por ejemplo, Charazani, que correspondería a los ecosistemas de Pelechuco, Charazani y Mococo; (e) en cualquier caso, se debe buscar la complementariedad ecológica; en ecosistemas de alta montaña (como los Alpes, los Andes, los Himalayas) el control simbiótico vertical de ecosistemas es lo más racional y se práctica hasta ahora; formalmente, como en Suiza; informalmente como en Bolivia (véase el modelo holonómico andino).

Para asociaciones con otros fines: digamos: administrar servicios (salud, educación, agua potable, saneamiento básico, caminos, represas, electricidad, servicios financieros rurales...), habría que utilizar otro concepto; por ejemplo, “consorcios municipales”, “*holdings* municipales”; no el de mancomunidad. La mancomunidad debe apuntar a una fusión de municipios seccionales con el objetivo de consolidar una “región económica” en el sentido cómo el capitalismo post-Estado nación está funcionando en la actualidad. Sin un cierre de este corte, el concepto de mancomunidad se va a banalizar de tal modo que no va a significar nada y vamos a desperdiciar la gran energía hacia la federación, la conjunción que está mostrando la sociedad boliviana. Esta increíble y extraordinaria energía la estamos disipando irresponsablemente por falta de claridad conceptual.

### ***Las Asociaciones Departamentales de Municipios y la Federación de Asociaciones de Municipios como expresión de la pulsión hacia la agregación-centralización***

Igual que las mancomunidades, las asociaciones departamentales de municipios son entes jurídicos de derecho privado que quieren representar a los municipios que son órganos públicos y venderles servicios para autofinanciarse; de momento funcionan con financiamiento externo que es, justamente, su mayor vulnerabilidad.

El fantasma de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, de súper ONG's, grandes firmas consultoras también planea en su imaginario. También la lógica ONG las ha infectado, con lo cual (al igual que las mancomunidades financiadas externamente) están incrementando nuestra dependencia: las “instituciones” duran lo que dura el financiamiento: tal la gran lección que deberíamos haber aprendido de la gloriosa y efímera égira de las ONG bolivianas. El financiamiento externo debería servir para apoyar “la ayuda a la autoayuda”.

Qué duda cabe; la FAM y sus asociaciones responden a una necesidad sentida. La descentralización seccional exige una centralización agregada más

consistente. Las mancomunidades la buscan para el desarrollo económico; la FAM para la representación de los intereses políticos de los municipios más pobres, más chicos, más indígenas, más rurales, ante el gobierno nacional, las Administraciones departamentales, el movimiento municipalista internacional, la cooperación. Pero, en el camino, para buscar su “autosostenibilidad financiera” y ante la ausencia de una legislación (que debería ser la ajustada ley de descentralización) se están perdiendo en los laberintos de la búsqueda de financiamiento: vender servicios técnicos, prestar asesoría jurídica, convertirse en entidad ejecutora de capacitación y fortalecimiento municipal...

Evidentemente, también exteriorizan la fuerza bosónica que anima a nuestra sociedad.

#### **4. DESCENTRALIZACIÓN-CENTRALIZACIÓN ÉTNICA**

Los pueblos indígenas pierden su autonomía política y, con ello, todo lo demás, el siglo XVI. Desde el punto de vista administrativo es significativa la decisión colonial: separan una “república de los españoles” de una “república de los indios”, fungiendo el imperio colonial español como la unidad de esa dualidad operativa. La república de Bolivia, en teoría, se propone superar ese *apartheid* colonial; pero, en la práctica, no cambia sustancialmente nada, a pesar que proclama un Estado de derecho de tipo republicano, según el modelo de la revolución francesa. Lo que sucede es que la república de los indios se vuelve clandestina, pasa a la resistencia, desde donde interactúa con la otra, y la república de los españoles se convierte en la república de Bolivia, la oficial, la que excluye y oprime a la mayoría indígena.

“Modernización del Estado”, “descentralización de la gestión pública” y “lucha contra la pobreza” son los conceptos con los que hoy en día, tiempos de globalización, el Estado, la sociedad y la cooperación internacional tratan de insertar a Bolivia en las megatendencias del siglo XXI para hacerla viable.

La república de los indios no ha buscado otra cosa, en tiempos de guerra y en tiempos de paz, en la colonia y en la república, que el **reconocimiento de su territorio** y de su **autonomía política** y, además, de poder **vivir en complementariedad** con el nuevo orden. Éste es el marco que rigió las relaciones fácticas entre Occidente y la indianidad desde el siglo XVI y nunca, como ahora, el régimen municipal del Estado boliviano ha hecho posible esa reconciliación entre las dos repúblicas en un modelo de gestión descentralizada étnica y ecológicamente adecuada.

#### ***Los supuestos del taqi amerindio***

Los amerindios, a diferencia de los bolivianos occidentales, piensan sistémicamente: todo está interconectado para ellos en el campo unificado del espacio-tiempo: Pacha. Así, pues, supuestos de la “descentralización” desde el punto



de vista amerindio son varios. En primer lugar un concepto animista del **territorio** (sistema biodinámico litosfera / biosfera / atmosfera, incluido su *biofeedback*) entendido como un ser vivo y que los amerindios expresan con la palabra *Pachamama* y el químico atmosférico de la NASA, James Lovelock: *Gaia*. Un acercamiento hacia ese concepto se ha dado en el artículo 171 de la Constitución y en la Ley INRA, bajo la vicepresidencia de la república de Víctor Hugo Cárdenas, con el concepto de “tierras comunitarias de origen”. En este momento se está gestando, en el marco del debate público que se abrirá antes de fin de año sobre la Constitución Política del Estado, un salto cualitativo, en la propuesta constitucional intercultural que están preparando los pueblos indígenas, donde propondrán una visión del “territorio”, dentro del paradigma de las nuevas ciencias de la tierra, en relevo, por un lado, del concepto mecanicista y reduccionista del siglo XIX de la actual Constitución y, por otro lado, dejando caduco el viejo concepto de “tierra” de las reformas agrarias del siglo XX: “la tierra es de quien la trabaja”.

Después de la derrota de Zárate Willka, la traicionada alianza liberal-aymara del siglo XIX, los aymaras (como, luego, también los guaraníes, moxeños, chiquitanos) empiezan a cambiar de arquetipo: de guerreros a negociadores. Así, pues, otro supuesto del *taqi* amerindio es irse acercando, pragmáticamente, poco a poco, a las oportunidades que se abren desde el Estado e ir buscando alianzas urbanas con los intelectuales y el clero progresista. Su estrategia es doble: hacia adentro: consolidar una educación propia para defender los derechos comunitarios al territorio; hacia fuera, exigir que el Estado de derecho liberal criollo valga también para ellos. En esta estrategia empieza un proceso de redefinición étnica del liderazgo “cacical”. Santos Marka Tola, Genaro Flores, Felipe Qispi, los vicepresidentes, ministros y viceministros indígenas: Víctor Hugo Cárdenas, Tomasa Yarhui, Enrique Camargo, Paulino Guarachi, Guido Chumiray, Marcial Fabricano.

### ***Algunos hitos remarcables de este taqi amerindio que olvida el proceso gobiernista de descentralización***

La primera mitad del siglo XX, hasta la revolución nacional de 1952, estuvo marcada por luchas cacicales, ora violentas: rebeliones; ora pacíficas: trámites, que demandaban al gobierno nacional respeto a sus territorios comunales y autogobierno. Para dar una idea de ello referiré los títulos de algunas investigaciones históricas emprendidas por intelectuales aymaras y quechuas: *El indio Santos Marca T'ula, Cacique principal de los ayllus de Qallapa* y *Apoderado General de las comunidades originarias de la República*, del Taller de Historia Oral Andina; *De la defensa del ayllu a la creación de la República del Qallasuyo*, de Roberto Choque que muestra esta pulsión hacia la agregación, en el molde de las “sociedades imaginadas”. *Milenarismo y resistencia anticolonial: los*

*Apoderados espiritualistas en Icla-Tarwita, Chuquisaca, 1936-1964*, de Juan Arias. En tierras bajas, en los años treinta, Bonifacio Barrientos, *Mbruwixa Guazu* de los guaraníes del Isoso, se contacta e interpela al gobierno nacional y al sistema jurídico en demanda de territorio y resguardo de sus derechos como pueblo, que su hijo, Boni chico, complementará, hacia adentro, en 1982, impulsando la creación de la CIDOB y exigiendo, como luego veremos, el primer municipio indígena, al mes siguiente de proclamada la Ley de Participación Popular. Todo este movimiento “cacical” reivindicaba “territorio” y “autogobierno indígena” (equivalente de la autonomía municipal) dentro de “una sociedad multiétnica y pluricultural”.

Después de 1952, es decir, después del intento homogeneizador mestizo del MNR, la reintroducción de la multiculturalidad surge del proceso de emancipación de los campesinos (así llamó el MNR a los aymaras y quechuas) del Pacto Militar-Campesino de mediados de los años sesenta; ruptura que se consolida una década después con la creación de la CSUTCB. Un hito en la toma de conciencia colectiva de la multiculturalidad boliviana es el “Manifiesto de Tiwanaku”, 1973, alentado por el ala progresista de la Iglesia católica (Justicia y Paz). Luego esa idea toma fuerza en el movimiento katarista, que propone, en el *Zeitgeist* de la época, “pensar el país con dos ojos: el de clase y el de nación”. Con nación, los kataristas mentaban la cultura: las culturas indígenas de tierras altas. Lo importante de ello es la visión de la complementariedad entre lo indígena y lo no indígena en Bolivia, que corrige la visión excluyente tanto del criollismo (Alcides Arguedas) como del indianismo (Fausto Reinaga).

A fines de los ochenta, la CIDOB presenta a Víctor Paz, 1989, y, luego, a Jaime Paz, 1990, el Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana. Los indígenas empiezan a ser propositivos y a confiar en el Estado de derecho, a pesar de que las elites gobernantes no responden a sus demandas territoriales y de autonomía política en el marco descentralizado. El proyecto de ley no entiende la existencia de los pueblos indígenas como unidades cerradas ni aisladas, ni mucho menos busca la sustitución mecánica de la república por una multiplicidad fragmentada de identidades singulares. Como dicen Calla y Molina: “Lo que proponen es un marco para construir un régimen político y una sociedad democrática a partir de instituciones, normas y prácticas sociales, que son resultado de un consenso básico en el cual el pluralismo adquiere su sentido pleno”.

Como esas propuestas concretas de organizar descentralizadamente la convivencia civilizada no son comprendidas y tomadas en cuenta por las elites gobernantes, esta vez la Central de Pueblos Indígenas del Beni, la CPIB, acaudilla la Marcha por la Dignidad y el Territorio, 1991. Aquí se va insinuando

una pauta, a esta altura de la historia, bien clara: los indígenas hacen propuestas concretas, en los marcos de la ley, pero como las elites gobernantes están más ocupadas en otras cosas que en gobernar, los indígenas presionan con marchas y, según los casos, bloqueos de caminos que equivalen a ocupaciones simbólicas del territorio bajo propio liderazgo. “Zanahoria y palo”. El rodillo parlamentario (un elemento dictatorial al interior del sistema democrático boliviano) obliga a los indígenas a echar mano de las movilizaciones y bloqueos en calles y carreteras para hacerse oír. En cualquier caso, la Marcha por la Dignidad y el Territorio, de tierras bajas, amplía la conciencia nacional de lo indígena hacia lo amazónico, chiquitano y guaraní que complejiza aún más la presencia y conciencia de lo indígena en Bolivia.

Otro efecto de esta marcha es que el liderazgo indígena va pasando de tierras altas a las tierras bajas. La identificación clasista y campesinista de la CSU-TCB va disminuyendo. La CIDOB pasa a disputarle bases sociales, dominio discursivo y protagonismo político. La agenda que posiciona la CIDOB es la siguiente: (a) la demanda de reconocimiento legal de la diversidad étnica de los pueblos indígenas y originarios como sujetos colectivos de pleno derecho (ciudadanía comunal); (b) la demanda de reconocimiento legal del derecho consuetudinario; (c) la demanda de una educación bilingüe e intercultural; (d) la demanda de reconocimiento constitucional a la propiedad colectiva del territorio que incluye el uso y manejo de los recursos naturales según sus propias pautas culturales (ciudadanía ecosimbiótica); (e) la demanda de autogobierno dentro del régimen municipal del Estado (municipio indígena). Los indígenas de tierras altas recién en 1997 seguirán los pasos de la CIDOB, constituyendo el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qallasuyo, CONAMAQ que, ahora, parece recuperar el tiempo perdido liderando la elaboración de una propuesta de una Constitución intercultural para el debate público; discusión que ha hecho posible la marcha indígena por la Constituyente, liderada, otra vez, por los indígenas de tierras bajas.

Todo este proceso que exige la modernización del estado, participación política, descentralización administrativa sobre bases étnicas, interculturalidad y lucha contra la pobreza y la exclusión, da un salto cualitativo con la elección del katarista aymara Víctor Hugo Cárdenas, como vicepresidente de la República para el período, 1993-1997. Esta nueva visión descentralizada y multicultural de Bolivia se plasma, primero, en el reconocimiento de las OTB, en la Ley de Participación Popular, así como en el reconocimiento del derecho comunitario: “usos y costumbres”, de la misma ley, en 1994. Al año siguiente, 1995, en la nueva CPE se define a Bolivia, en el Artículo 1, de “multiétnica y pluricultural” y en el Artículo 171: “se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos

indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus usos y costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y a las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado”. Luego, en la Ley de Reforma Educativa, la “educación intercultural y bilingüe”, etc.

Es decir, gradualmente, la inclusión puntual de lo indígena en la normatividad va siendo una realidad, pero, *pari pasu*, con gran insuficiencia: la educación intercultural y bilingüe es sólo para los indígenas, no para el resto; el saneamiento y titulación de tierras y TCOs va lenta a pesar de que hay los recursos financieros para ello; la demanda de municipios indígenas es congelada con los distritos indígenas: dependen de la buena voluntad del alcalde para administrar descentralizadamente los recursos que les corresponden per cápita y, ahora, por pobreza y compensación. Los indígenas se sienten excluidos del proceso de participación popular: el no reconocimiento de su territorialidad, por un lado, y, más sutilmente, la exclusión interna vía partidos políticos. Persiste, en general, la idea colonial temprana de que son “menores de edad”: no pueden todavía manejarse por sí mismos; hay que tutelarlos.

### ***El modelo social del ayllu***

En 1990, mientras en el Ministerio de Planeamiento se diseñaba un proceso de descentralización de base departamental, los aymaras hacían lo propio y proponían un modelo político basado en el ayllu andino: el “modelo social del ayllu”. Vamos a transcribir la quintaesencia del planteamiento lo más literalmente posible.

Este modelo construido por la sociedad andina, consiste en articular todos los elementos sociales, para que el hombre pueda expresarse libremente y satisfacer suficientemente sus necesidades materiales; para que no haya alienación económica producida por la lógica del intercambio y la ganancia (...). En el modelo social del ayllu lo que rige la vida de la sociedad es la reciprocidad expresada en la cooperación económica y social. Por eso nuestro modelo, para articular los elementos de las *fuerzas productivas*, opera diferentes conjuras de la violencia y define la propiedad como común y privada. Es bajo esta lógica que se construye el ayllu.

¿Qué es el ayllu? Es la reproducción social sobre la Pachamama de una manera comunitaria de vida, donde el territorio pertenece al ayllu, a las aynuqas y a las familias. Entonces el principio, para poseer tierras en el ayllu, es pertenecer primero al ayllu y es bajo este prin-

## Descentralización y Gestión Pública

cipio que se constituye toda la economía de reciprocidad, donde no existen mercados, moneda, ni miseria. En el ayllu los hombres estructuran cuatro formas de organización social del trabajo (...) que, más la red de pirwas y tampus, son las fuerzas dinámicas que alimentan nuestra sociedad. Las cuatro formas son:

*Ayni*, es la primera organización social del trabajo que consiste en la cooperación recíproca entre familias y aynuqas, *al interior de cada ayllu*, emulando la economía familiar.

*Minka*, que consiste en la relación de reciprocidad *entre los ayllus* para potenciar su desarrollo integral (...).

*Mita*, es el trabajo de reciprocidad *entre los Ayllus y la Marka*, trabajo que consiste en articular, consolidar tanto la infraestructura material como la emulación social. (...)

*Qamaña*, es la reciprocidad *relacionada con la organización del espacio ecológico*; es decir, que los ayllus tenían derecho a acceder a los diferentes pisos ecológicos (...).

“¿Qué es lo que permite el funcionamiento coherente de esta estructura?

Para ello conviene explicar la práctica política en el Ayllu y la manera en que el funcionamiento articulado de las cuatro formas de organización social del trabajo permiten la reproducción del sistema.

La política consiste en que cada ayllu designa a su jilaqata por rotación y sucesión por un tiempo limitado; es decir, no existe el monopolio del poder, como en las organizaciones sindicales y políticas actuales. La autoridad del ayllu es el jilaqata, el jilanco o el kuraka, que tienen la obligación de servir al ayllu y no servirse de él. El ayllu funciona sobre la base de una democracia directa, donde ninguna familia ni individuo, por más que tenga riquezas, abundancia material, puede acaparar, explotar y oprimir a los miembros del ayllu.

El ejercicio político no sólo queda a nivel del ayllu, sino más bien se generaliza a nivel de la marka, a través de los mallkus, que son designados rotativa y sucesivamente por los diferentes ayllus.

El ayllu no funciona simplemente como un aparato económico y político; por el contrario, existe una práctica espiritual profunda que asegura la reproducción y la emulación social, a través de ritos y prácticas religiosas. Todo esto asegura la confianza y la afirmación particularizada de cada ayllu. En estos ritos es donde la coca es utilizada como el elemento condensador del pensamiento del ayllu entre individuos, familias, ayllus y la Pachamama.

En el capítulo V: “Del ayllu concreto al ayllu proyecto” el texto indica que Nuestra tarea es entonces la reconstitución económica y política de los ayllus, la consolidación y defensa de la organización política y cultural del poder local. La reactualización del ayllu no debe entenderse como el retorno simple al modelo originario de los siglos XIV y XV, sino más bien significa reconstrucción actualizada, capaz de pensar, de comprender y superar el desarrollo social de los siglos XX y XXI.

El modelo social del ayllu es nuestra arma para enfrentar a los modelos privatistas, corporativistas y colectivistas (...) Además todos conocemos que dichos modelos no solamente son inadecuados sino que han tenido un total fracaso en nuestra sociedad y en otras. Ahí está la crisis económica y la desintegración generalizada en los últimos tiempos. El modelo social del ayllu es el único modelo propio, transformador, enraizado histórica y culturalmente en la nación andino amazónica.

El modelo social del ayllu nos ofrece otra forma de práctica política opuesta a los totalitarismos, a los sistemas parcelarios privatistas y a las prácticas del monopolio de poder, propias de los partidos políticos y del sindicalismo (...).

Planeamos la democracia directa en el ejercicio del poder; planeamos la economía del ayllu donde el principio para poseer la tierra sea la pertenencia al ayllu y la práctica de la reciprocidad; planeamos la planificación local y regional en base al ayllu, respondiendo a las necesidades de todos sus miembros y a los espacios ecológicos y ecoclimáticos; planeamos la formación de nuevos ayllus, de empresas comunitarias para crear emulación, productividad, redistribución económica y enfrentar así la miseria generada por el sistema capitalista. Todo este gran proyecto social sólo será posible con construcción de una gran Confederación Económica y Política de Ayllus y Comunidades, donde los Jilaqatas y los Mallkus sean las autoridades legítimas de este nuevo modelo social y económico.

Dada “la desestructuración del archipiélago vertical” por la colonia y la república, es lógico que el proceso amerindio vaya hacia la agregación con el ayllu en el primer escalón (correspondiente al municipio) y la confederación de ayllus y comunidades o marka en el nivel meso (equivalente a la microregión y/o provincia). A lo largo de la década de los noventa, se ha ido produciendo, en tierras altas, un asombroso proceso de agregación sobre bases étnicas: Jacha Carangas, las Machacas, los ayllus del norte de Potosí, después de la firma de paz de los ayllus en guerra; pero también en tierras bajas: la “mancomunidad de facto” que aglutina la APG, etc. Es decir, las organizaciones territoriales de base, las asociaciones comunitarias, se están “mancomunando” en su lógica: comunidad / ayllu / marca / laya / mamani / suyo, por ejemplo. Asimismo, desde el punto de vista organizativo, el modelo social del ayllu, en general, ha catalizado en los noventa el trasvase del sindicalismo campesino del 52 a los Consejos de Ayllus y Markas del Qollasuyo, CONAMAQ.

La tragedia es que no hay comunicación intercultural entre las dos Bolivias. Cada cual sigue su juego en paralelo y como esto acaece sobre el mismo espacio, los bloqueos mutuos son inevitables. Lo sensato es que los municipios y las mancomunidades republicanas se construyan sobre estos ayllus, cabildos, tentas y “mancomunidades” amerindias que se están conformando desde abajo, fruto de su propia dinámica. Esta complementariedad podría empezar a resolver las aporías del modelo republicano de mancomunidad: la ausencia absoluta de cable a tierra: a las cuencas hidrográficas, a los ecosistemas, a los pisos ecológicos; y la absoluta desvinculación con la lógica de ocupación de un espacio de alta montaña tropical y grande biodiversidad biológica, tanto en los Andes como en la Amazonia: las bases, precisamente, de un desarrollo económico, tanto en la lógica de la reciprocidad como del intercambio.

### ***Municipio indígena, desde el punto de vista indígena***

En mayo de 1994, a un mes de aprobada la Ley de Participación Popular, el capitán grande del Alto y Bajo Isoso, Bonifacio Barrientos, envió una carta a las autoridades nacionales pidiendo la creación de un municipio indígena en

el Isoso, respetando sus propias autoridades tradicionales. A fines de 1997, la CIDOB y la CSUTCB presentan un documento conjunto como propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, titulado “**Hacia el Municipio Indígena**”. En abril de 1999, insisten en lo mismo proponiendo modificaciones a artículos concretos a los anteproyectos de la Ley Orgánica de Municipalidades, que circulaban entre los actores del proceso. El 28 de octubre de 1999 se aprueba la Ley de Municipalidades. No se toman en cuenta las propuestas de los pueblos indígenas.

En el Diálogo Nacional 2000, los pueblos indígenas vuelven a la carga. Esta vez ya no viene sola la CIDOB. El CONAMAQ presenta un documento muy importante donde fija su posición. El texto se titula **Aruskipasipxañani: Propuesta de los ayllus, markas y suyus de la República al II Diálogo Nacional de lucha contra la pobreza**, del 20 de julio del 2000.

Como los amerindios pertenecen a una civilización sistémica, comprenden las partes, no en sí mismas, sino en el contexto de sus mutuas interacciones en el campo unificado del todo. La agenda que proponen al Diálogo Nacional tiene dos nodos focales: “la titulación de los territorios indígenas” y “la Asamblea Constituyente”, pues están convencidos de que “el origen de los problemas está en la Constitución de la República”; en la “unilateralidad” con la que fue concebida y que no puede sino producir “la marginación y exclusión constante de los pueblos indígenas”. Por eso demandan “una Carta fundamental que exprese nuestra naturaleza de nación pluricultural, bajo la forma de un Estado plurinacional”.

De aquí se derivan demandas más concretas. En primer lugar, el cambio del sistema político y social, “a uno basado en el modelo social del Ayllu”; “la adopción y establecimiento de autonomía propia como condición de desarrollo económico, social y político”; “la administración directa y autónoma del territorio, sus recursos naturales y económicos”; “la revisión de los límites político-administrativos departamentales, provinciales y cantonales de acuerdo al ordenamiento territorial de los antiguos suyus y markas, tomando en cuenta los territorios continuos y discontinuos”; además, constatan “que los municipios está alejados de los ayllus y las markas; sus funcionarios, los alcaldes y concejales, subordinan a la autoridad y organización indígena”. Todo lo cual desemboca en la demanda del “establecimiento del municipio indígena originario, sin mediación del sistema de partidos, como espacio de autonomía indígena” y la “formulación y establecimiento de una política de fortalecimiento a la economía de los pueblos indígenas originarios, basado en la economía social del ayllu”.

Existe, asimismo, entre intelectuales aymaras que asesoran a CONAMAQ y que, por tanto, se podría suponer que conocen sus documentos oficiales, una

postura crítica respecto del concepto de “municipio indígena” que levantan estas mismas organizaciones. Sostienen estos intelectuales aymaras que el concepto de “municipio indígena” es otra manera sofisticada del neoliberalismo, como la participación popular, de extirpar sus instituciones ancestrales, esta vez municipalizándolas. Municipalizar el ayllu, *strictu sensu*, obviamente, sería una política etnocida; más exactamente: sería un politicidio. Éste, sin embargo, es un peligro latente dada la acendrada interiorización del modelo unitario de Estado nación en la elite técnica, a pesar de encontrarnos en un proceso de modernización y descentralización del Estado. Para que ello no suceda es preciso, primero, que el actual territorio étnico sea respetado (adecuación del régimen municipal a la territorialidad étnica: Art. 5, II, de la Ley del Diálogo); segundo, que por lo menos el sistema de designación de autoridades municipales siga la lógica de sus usos y costumbres, si no quieren, como los guaraníes del Isoso, que su sistema político de representación: sus autoridades originarias, sean autoridades municipales; tercero, que los sistemas de planificación participativa, control social y rendición de cuentas sean también propios (es más: podrían retroalimentar los sistemas republicanos, si funcionaren bien); cuarto, el manejo de los fondos públicos así como las relaciones fiscales con el gobierno nacional tienen que ser comunes para todos los municipios sin excepción; éste es el mínimo de *lingua franca* que se precisaría; quinto, los municipios indígenas deberían implementar el variadísimo *know how* de su economía de reciprocidad (ayni, minka, mita) para incrementar sus ingresos locales (que, eventualmente, podría también retroalimentar el sistema republicano).

He aquí, resumidamente, la visión amerindia andina de lo que ellos entienden por municipio indígena.

### ***El municipio indígena desde el punto de vista comunalista***

El sólo oír hablar de “municipio indígena” produce incomodidad; despertar susceptibilidades ora de expectativa ora de temor; en las ciudades causa casi siempre una suerte de irritación bastante emocional: como la amenaza que produce la transgresión de un tabú (de un tabú fundador de la propia tribu). En las áreas rurales, una sensación de expectativa y desconfianza al mismo tiempo (como que “eso” se conquista y toda dádiva que viene del otro es, *a priori*, sospechosa). Como los comunales apuestan a que son posibles reformas radicales en democracia apelando al diálogo, la lucidez y la generosidad, se compraron este pleito que, a juicio suyo, puede coadyuvar a desterrar pacíficamente el *apartheid* boliviano entendiendo esta demanda indígena como un diálogo intercultural de tipo administrativo entre la territorialidad étnica y el régimen municipal boliviano.

## Descentralización y Gestión Pública

Para ilustrar este proceso de cambio vamos a referir, del lado *nacional*, la discusión y aprobación de los artículos concernientes al “municipio indígena” en la Ley del Diálogo; y del lado *local*, la experiencia concreta, en las provincia Guarayos y Gualberto Villarroel, de tener la información suficiente para diseñar, luego, una estrategia de implementación del “Tema 7: Compatibilización de la división administrativa con la territorialidad de los pueblos indígenas, originarios y multiétnicos” del PAD-PSAC.

Como sabemos, los resultados del Diálogo Nacional tenían que convertirse en una ley. Para ello se redactó un anteproyecto de ley que fue debatido al interior del Poder Ejecutivo y la Vicepresidencia de la República. Como el resultado de este debate se empezó a alejar sustancialmente de lo decidido en el Diálogo Nacional, se convocó a una consulta nacional, más restringida que el evento del Diálogo Nacional propiamente dicho, para validar el anteproyecto que iría al Poder Legislativo. El Anteproyecto consultado y consensuado con los actores del Diálogo Nacional, en lo que atañe al tema del municipio indígena contenía los siguientes consensos que, luego, no serían respetados por el Poder Legislativo.

En el “Artículo 2. Principios”, se consignaba, entre otros, el “b). Interculturalidad: Que, en el marco de la definición constitucional, se reconoce la diversidad cultural de Bolivia y se busca la complementación de sus culturas en un orden social de armonía que procure calidad de vida para todos”.

En el “Artículo 4. Definiciones”, se consignaba, entre otras, las siguientes definiciones. “IV. Sector comunitario de los pequeños productores: es un tercer sector, diferente del sector público y del sector privado porque participa, simultáneamente, de la economía de mercado, basada en el intercambio y la acumulación, y las economías indígenas, basadas en el don y la reciprocidad”.

“VI. Municipio indígena: Unidad político administrativa mayor a cinco mil habitantes, en la cual se asienta una unidad sociocultural diferenciada, cuya población en al menos 85% tienen como lengua materna un idioma nativo, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, y cuya territorialidad étnica ha sido compatibilizada con el régimen municipal, de acuerdo al artículo 7 de la presente ley”.

El “Título III, Capítulo I, Pueblos indígenas y originarios”, tiene dos artículos que transcribo literalmente: “Artículo 7. (Adecuación de los límites municipales a la territorialidad indígena). I. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación procederá, a demanda, a compatibilizar los límites seccionales municipales con los territorios étnicos de los pueblos indígenas y originarios, a efecto de constituir Municipios indígenas, en áreas socioculturales homogéneas, de acuerdo al artículo 6, inciso 1, de la Ley 2150 de Unidades Político Administrativas”.

“Artículo 8. (Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen). I. El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Agraria Nacional (CAN), definirá en coordinación con las organizaciones indígenas, las áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO). II. Para el efecto, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) establecerá mecanismos desconcentrados de administración del saneamiento de tierras comunitarias de origen, en coordinación con los Gobiernos Municipales o Mancomunidades involucradas en las áreas identificadas en el parágrafo anterior. III. Los Gobiernos Municipales, de acuerdo al artículo 25 de la presente ley, podrán asignar recursos, a requerimiento de los interesados, para el cofinanciamiento del saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen, en coordinación con el INRA”.

En la Ley 2230 del Diálogo Nacional sólo queda, de todo lo discutido y consensuado, una brizna críticamente camuflada que voy a resaltar en **negrita** para que no pase desapercibida al lector. En efecto, el Artículo V, II dice así: “El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, establecerá una política de incentivos para la integración y fusión territorial de municipios de escasa población y **la adecuación de territorios socioculturalmente homogéneos al régimen municipal del Estado Boliviano**”.

Respecto de la experiencia piloto en Guarayos y Gualberto Villarroel, los aprendizajes son los siguientes.

Un primer tema surgió con los operadores mismos del proyecto: los municipalistas que implementaron los procesos de distritación desde 1994. Mostraron una gran propensión a distritar más que a mancomunar; a buscar soluciones vía fragmentación más que encontrarlas vía una comprensión sistémica del territorio. Si bien es probada su empatía y conocimiento de la problemática territorial indígena, la interiorización republicana de los límites (arbitrarios, absurdos y virtuales que ellos mismos fueron los primeros en denunciar) les dificultaba una visión comprensiva de las soluciones en clave postnacional.

Las prefecturas. La de La Paz, sencillamente, tenía cosas más importantes que hacer: amoblar la alcoba prefectural. La de Santa Cruz se interesó, apoyó el trabajo cartográfico a través de la UDT-PLUS, pero cuando el asunto reveló su valencia política, recibieron la orden de no viajar a terreno: Guarayos está en la mira de las elites políticas cruceñas que quieren ser terratenientes.

La CIDOB. Si bien ellos fueron los primeros en levantar la demanda del “municipio indígena”, se vieron sorprendidos porque fuera el gobierno el que los invitara a implementar el Artículo 5 de la Ley del Diálogo. Tampoco podían rechazar la invitación. La suspicacia los hizo vueltear. CONAMAQ apoyó “moralmente”, pues no tiene todavía la densidad institucional para acompañar la implementación de sus políticas.

## **Descentralización y Gestión Pública**

El Banco Mundial, a través del PDCR II, no podía rehusarse a ejecutar el Issue 7 del PAD-PSAC, pero se mostró cínico e indolente: se esforzó, a través de la dilación, en que el proyecto saliera mal. Tenía técnicos asignados a los municipios en las áreas seleccionadas y no buscó la sinergia. Una transferencia que hizo COTESU al Banco Mundial, para la implementación de este issue, “se traspapeló en las oficinas del Banco en Washington”. Al Banco Mundial le interesa el “*empowerment*” de los *poors*, cierto, pero en “huevadingas”, como dijera un asesor de la CIDOB.

Viceministerio de Participación Popular. Descoordinación. El Programa de Mancomunidades conducía un proceso de mancomunidad entre el Municipio de Chacarilla, en la provincia Gualberto Villarroel, con el de Santiago de Callapa, en la provincia Pacajes, en lógica republicana; mientras el proyecto buscaba la readecuación territorial sobre la base de los ayllus que conforman la marka de Kurawara de Paqajaqis y sus respectivas parcialidades de Aransaya y Urinsaya que implicaba la eliminación de la tercera sección de Chacarilla, actualmente deshabitada (como resultado del cierre de la mina del mismo nombre) y cuyas autoridades municipales tienen sus oficinas en la ciudad de El Alto, incluido su comité de vigilancia, y no en su territorio.

La Ley N° 2150 de Unidades Político-Administrativas fijó un plazo al VPE-PP para la promulgación de su decreto reglamentario, relativo a la constitución del Consejo de Asuntos Territoriales y de las unidades nacional y departamentales de límites político administrativos. La no elaboración de este decreto se constituyó en el obstáculo principal para lograr la concertación interinstitucional, particularmente con las prefecturas, dada su calidad de Primera Instancia en el proceso de delimitación, creación, supresión y restitución de unidades político administrativas, conforme a la misma Ley.

Los “residentes” de Chacarilla. Viven en El Alto y tienen las oficinas de la alcaldía de Chacarilla también en El Alto. Medran familiarmente con los recursos de coparticipación; obviamente, se mostraron ferozmente en contra de su subsumción en un futuro municipio indígena.

Los sindicatos de ex hacienda de la segunda sección de Papelpampa. Aprovecharon cuentas pendientes con una ONG que trabaja en la zona, CADA, cuyo director fue contratado como consultor del proyecto, dada su gran experiencia en el tema, para sabotear el proyecto, resucitando la vieja y falsa disyuntiva: sindicato versus ayllu, es decir, modernización versus volver a los ancestros.

Veamos, ahora, las dos propuestas, en sí mismas.

En el caso de la provincia Guarayos se formularon dos propuestas, donde una de las cuales contemplaba dos secciones municipales, una Indígena (Urubichá) que incluye el total de la TCO guaraya y otra multiétnica

(Ascensión de Guarayos), eliminando la tercera sección de El Puente, donde la zona de la brecha Casarabe pasaría a la provincia Ñuflo de Chávez, Sección San Julián, por su característica de área homogénea de colonización, poblada por inmigrantes de origen quechua.

La segunda propuesta no modificaba sustancialmente la situación actual, con las tres secciones municipales, donde una, Urubichá, asume el carácter de municipio indígena y los otros dos multiétnicos, con distritos municipales indígenas guarayos en las porciones territoriales de la TCO guaraya y otras poblaciones guarayas como Yotaú y San Pablo, ubicadas en los otros dos municipios y que podrían, posteriormente, mancomunarse entre sí y con el municipio indígena de Urubichá para llevar adelante y ejecutar el Plan de Desarrollo Integral del Pueblo Guarayo.

En el caso de Guarayos se logró consensuar sobre la segunda propuesta que considera distritos municipales indígenas guarayos en las otras dos secciones municipales multiétnicas, con la posibilidad de mancomunarse con el municipio indígena de Urubichá. La primera propuesta resultó muy provocadora para el conjunto de actores sociales e institucionales no identificados como Guarayos, constituyéndose, sin embargo, en un objetivo del pueblo guarayo a lograrse en el futuro, sobre la base del funcionamiento de la mancomunidad de distritos indígenas guarayos y el municipio de Urubichá.

En la provincia Villarroel se trabajó sobre la base de una propuesta ya existente de readecuación territorial sobre la base de los ayllus que conforman la marca de Kurawara de Paqajaqis y sus respectivas parcialidades de Aransaya y Urinsaya, que fue formulada por Simón Yampara. Esto sirvió de base a la propuesta de delimitación de la provincia que considera dos secciones municipales, correspondientes a ambas parcialidades y la eliminación de la tercera sección de Chacarilla, con la oposición ya referida de Residentes y sindicalistas campesinos.

La elaboración de las propuestas técnico jurídicas de delimitación municipal de ambas experiencias piloto tropezó con el inconveniente de la falta de consenso, a pesar de existir un apoyo mayoritario, el cual es insuficiente dada la complejidad de la temática de delimitación.

### ***El municipio indígena desde el punto de vista republicano***

Dado el no funcionamiento de la dinámica municipal republicana en los municipios con poblaciones mayoritariamente indígenas –incomprensión de la Ley SAFCO, ritualización de los procedimientos administrativos, corrupción como colisión del principio de reciprocidad y la vigencia de las relaciones de parentesco (consanguíneo y ritual) con el principio individualista de la norma y la práctica prebendal de la política criolla; en

## Descentralización y Gestión Pública

lo que concierne al comité de vigilancia: en muchos casos, mejor funcionamiento de sus propios sistemas de control social)– todo esto está haciendo crecer la opinión, ratificada por consultas ciudadanas tipo Diálogo Nacional, de que lo mejor que se podría hacer es acercarse al propio principio consuetudinario de la Ley de Participación Popular para que esos municipios funcionen de acuerdo a sus usos y costumbres, pero que funcionen. Como que ya no importa tanto el color del gato (indígena o republicano) cuanto que cace ratones. El pragmatismo chino nos está invadiendo: un Estado y dos sistemas.

Ahora que podemos comparar los datos de los dos últimos censos y donde ya se debería poder apreciar las bondades de la municipalización, resulta que en los municipios mayoritariamente indígenas estamos peor que hace diez años. Ejemplificaremos lo dicho con unos datos sobre el indicador de las necesidades básicas insatisfechas que Marcela Revollo, Padep/ Qamaña, ha construido para los municipios del Chaco y que, por ejemplo, en el caso del norte de Potosí, los datos son dramáticamente aún más alarmantes. Resulta que con los municipios más pobres, por tanto, más indígenas, vamos como el cangrejo: el paradigma republicano sencillamente no funciona.

MUNICIPIO	NBI 1992	NBI 2001	Diferencia en puntos porcentuales
Monteagudo	86,9	74,4	-12,5
Huacareta	96,4	89,0	-7,3
Muyupampa (Villa Vaca Guzmán)	92,5	82,1	-10,3
Huacaya	98,8	97,8	-1,0
Macharetí	92,6	85,2	-7,4
Yacuiba	68,9	48,7	-20,1
Caraparí	94,4	86,7	-7,7
Villamontes	67,6	55,0	-12,6
Entre Ríos	93,9	90,6	-3,4
Lagunillas	91,7	88,2	-3,5
Charagua	90,4	82,9	-7,5
Cabezas	97,2	72,4	-24,8
Cuevo	73,6	71,9	-1,7
Gutierrez	96,5	96,1	-0,3
Camiri	47,0	31,2	-15,8
Boyuibe	82,2	71,5	-10,7

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Instituto Nacional de Estadística.

Pero, he aquí que si bien los datos son abrumadores, la solución: que funcionen de acuerdo a su cultura y sus valores, dentro del régimen municipal, es decir, como gobiernos autónomos: esa posibilidad nos da horror. Como que implicara que si damos ese paso, la república de Bolivia desaparece, que el Estado nación se esfuma, que romperíamos el tabú que nos constituye camuflando su realidad: el *apartheid*. Lo indígena liberado de las normas republicanas como que nos amenazara; como que la emancipación social del pongueaje se consumara políticamente. La noción misma como que implicara la claudicación a toda idea de Estado nacional. Municipio indígena es una provocación; es una herejía intolerable.

### ***Distrito municipal indígena, desde el punto de vista indígena***

A partir del 20 de abril de 1994, primero los indígenas de tierras bajas y, últimamente, los de tierras altas, se han dado cuenta que la Ley de Participación Popular, la Ley INRA, la Ley de Unidades Político-Administrativas y la Ley del Diálogo, les acercan la posibilidad de recuperar, pacíficamente y en el marco de las reformas del Estado, su territorio (de momento: TCO's) y autogobernarse (en los términos que plantea el proceso de descentralización municipal, pero en su propia lógica civilizatoria; punto que abre el reconocimiento de su derecho consuetudinario por la ley 1551). Lo que, obviamente, indica también que del lado republicano ha ganado masa crítica una tendencia hacia el diálogo intercultural con la indianidad.

Un mes después de promulgada la ley 1551, como ya vimos, el capitán Grande Bonifacio Barrientos envió una carta a las autoridades nacionales pidiendo la creación de un municipio indígena en el Isoso, respetando sus propias autoridades tradicionales. La Secretaría Nacional de Participación Popular, SNPP, le respondió diciendo que ello no era posible por razones legales. A pesar de ello, se desarrollaron negociaciones entre la SNPP, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE) y la capitanía. Fruto de ese diálogo, lleno de complicidad y empatía por parte de la SNPP y la SAE, se acordó crear la figura del distrito municipal indígena (DMI): hijo del fundamentalismo republicano y de la complicidad intercultural del corazón.

Un año después, el 30 de abril de 1995, la APG, la Asamblea del Pueblo Guaraní, la capitanía de Kaipependi-Karawaicho y la SNPP crean el segundo distrito municipal indígena y, dado que tres comunidades de la capitanía quedaban dentro del municipio de Charagua y el resto en el municipio de Gutiérrez, el distrito se crea como una "mancomunidad de distritos municipales indígenas": la resolución de una demanda crea una nueva forma jurídica. Señal de flexibilidad y pragmatismo sobre un concepto de descentralización unilineal y simplista.

Ahora bien, como el intento de tener un municipio indígena (demanda del capitán del Iso) no fue posible y se consiguió sólo un DMI, los indígenas aprovechan esa grieta para avanzar en sus reivindicaciones históricas: territorio y autogobierno. El autogobierno político-administrativo del DMI (aunque el gobierno municipal no le desconcentre recursos financieros), es un paso bien concreto desde donde se puede avanzar mejor en la reivindicación estratégica: el territorio. He aquí la racionalidad indígena en esta materia.

Así, pues, la coyuntura política planteaba a la sazón el tema de la Distritación como la manera de, a la vez, responder positivamente a la demanda indígena por participación (que en su lógica significa: autogobierno y territorio; cosa que los municipalistas republicanos tenían menos clara) pero dentro de una lectura fundamentalista de la ley.

El 15 de diciembre de 1995, la CIDOB envía una carta a la SAE, SNPP y a la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural, SNDR, haciendo una propuesta concreta en relación a la distritación. Dice lo siguiente:

Consideramos que antes de ejecutar cualquier trabajo de distritación a nivel de los pueblos indígenas deberá establecerse con claridad la normatividad y los mecanismos que garanticen la participación de los mismos y de las organizaciones involucradas en este proceso. En este sentido, la CIDOB propone lo siguiente:

Elaboración de un convenio marco con las secretarías involucradas en este proceso en el cual se definan los siguientes aspectos de principio: a) participación de la CIDOB en todos sus niveles organizativos, tales como, comunal, intercomunal, microrregional, regional y naciones; y b) participación paritaria en todas las etapas de realización del trabajo, es decir, planificación, ejecución, evaluación; y c), definición interinstitucional y consensuada de conceptos básicos en el enfoque de trabajo, en la metodología y en las categorías de distritación.

Definición de un sistema Interinstitucional (SAE, SPP, SDR, e Interorganizacional, CIDOB, CSUTCB, otros) de seguimiento y evaluación periódica del trabajo.

Participación y aprobación del trabajo por parte de los pueblos indígenas, a lo largo del proceso de distritación, en reuniones consultivas internas de la CIDOB y aprobación final en un consejo consultivo a nivel nacional: (Carta de la CIDOB, de 15 de diciembre de 1995).

Esta carta catalizó, al interior del Ministerio de Desarrollo Humano la emergencia de dos maneras de entender la cuestión indígena: la de los municipalistas republicanos y la de los municipalistas comunales. En ese entonces, los primeros tenían mayor influencia política. Total, no se aceptó la sugerencia.

En ese mismo 1995, los indígenas, a través de la COB-CSUTCB, insisten en que, por lo menos en lo que atañe a DMI, el gobierno “consulte a las comunidades” y que “para subcalde del distrito municipal en las áreas rurales, sea designada la autoridad originaria de la unidad socio-cultural”: (**Acta de acuerdo COB-Gobierno sobre Participación Popular**). Es interesante detenerse en esta propuesta de la COB: designar como subcalde a la autoridad originaria. El año anterior, Bonifacio Barrientos, autoridad originaria del lugar, no aceptó subordinar su autoridad étnica al Alcalde blanco de Charagua:

un gran alcalde, por otro lado, resignando el cargo y nombrando a su suplente. Es claro, que los pueblos indígenas quieren participar del régimen municipal, pero sin subalternizarse al municipio ni dejarse subsumir por él. Su estrategia se rige por el principio lógico de complementariedad de opuestos, no por el del principio de identidad.

En abril de 1996, la CIDOB va más allá: plantea que la reforma a la Ley de Participación Popular (Ley 1702, del 17 de julio de 1996) incluya el reconocimiento de la jurisdicción de las organizaciones indígenas, considerando el territorio ocupado por las comunidades que la integran, una distritación municipal que garantice la unidad de gestión municipal en el territorio indígena y atribuciones de las autoridades indígenas legalmente reconocidas para ejecutar los planes de desarrollo del distrito. Además, la CIDOB sugiere que se incluya que la elección de subalcaldes se desarrolle según formas propias de organización y de acuerdo a las tradiciones, en las que ninguna instancia estatal podrá interferir y que el trámite de personería jurídica para las comunidades indígenas deba efectuarse a través de las organizaciones matrices.

La propuesta de la CIDOB incluía las siguientes modificaciones relacionadas a los DMI.

Art. 18, II: En la creación de los Distritos Municipales, que correspondan a pueblos y comunidades indígenas, se preservará la unidad y autonomía de las organizaciones matrices indígenas y promoverá su capacidad de gestión pública, garantizando que la jurisdicción del distrito guarde correspondencia con el espacio geográfico en el que estas actúan y con el conjunto de las comunidades que agrupan y representan.

Art. 18, III: En cada territorio indígena sólo podrá crearse un distrito municipal indígena, cuya jurisdicción deberá corresponder a la respectiva extensión territorial.

Art. 18, IV: Los Alcaldes municipales designarán como Subalcaldes de los Distritos Municipales Indígenas, a las personas elegidas por los respectivos pueblos y comunidades conforme a sus usos, costumbres y formas propias de elección”.

Art. 18, V: Se garantiza a las autoridades de los Distritos Municipales Indígenas, la atribución de definir y ejecutar los planes del respectivo Distrito, en los marcos de la participación comunitaria desarrollada de acuerdo a las costumbres y formas de organización social del respectivo pueblo indígena (**Propuesta de la CIDOB sobre modificaciones a la Ley de Participación Popular**).

Ahora bien, la limitación básica de la “forma DMI” es el marco legal mismo; es decir, su falta de autonomía; son simples unidades desconcentradas del gobierno municipal; los recursos financieros se los desconcentran, si el alcalde quiere.

Por esta razón, sincrónicamente, tanto la CIDOB, a la que se suma ahora el CONAMAQ, como los municipalistas comunales se aprestan a aprovechar el Diálogo Nacional 2000 para retomar el planteamiento del capitán grande del Alto y Bajo Isoso, de mayo de 1994: el municipio indígena, para superar, justamente, la aporía del DMI: su falta de autonomía.

***El distrito municipal indígena, desde el punto de vista republicano***

El DMI es un producto no previsto en el modelo boliviano de descentralización; significa el reconocimiento de la alteridad indígena, desde el punto de vista administrativo, pero, asimismo, la persistencia paternalista del tutelaje: son menores de edad; son analfabetos; no saben manejar recursos financieros de acuerdo a las normas de control gubernamental. Por tanto, es una manera de torear las demandas indígenas por territorio y autogobierno.

***La mancomunidad de distritos municipales indígenas, desde el punto de vista indígena***

Esta figura jurídica la sufren pasivamente los pueblos indígenas, con la esperanza que de esta manera da un paso pragmático más en la larga marcha hacia la reconstitución de su territorio y autogobierno por vía pacífica, a sabiendas que es muy probable que no se les desconcentre los recursos financieros que les corresponden per cápita, pobreza y compensación.

Pareciera que prefieren consolidar estos pequeños avances, más bien simbólicos, que correr hacia metas más inciertas de momento, dada la alta rotación de personal en el sector público. Hoy pueden tener amigos y cómplices en el gobierno, pero en medio año ha podido cambiar radicalmente la composición del ministerio en cuestión.

No se conoce un solo caso de mancomunidad de distritos indígenas que no haya sido inducida desde el lado de la oferta estatal con el anzuelo que ello facilitará el acceso a recursos de cooperación internacional. Es una típica figura de transición, estéril por esencia.

***La mancomunidad de distritos municipales indígenas, desde el punto de vista republicano***

Básicamente es un recurso de ordenamiento del territorio basado en la agregación de distritos indígenas, pero para no llegar a plantearse la necesidad de un municipio indígena, por las razones antedichas.

***Descentralización por TCOs***

Se ha iniciado un proceso paralelo de descentralización a partir de las demandas indígenas por la obtención de tierras comunitarias de origen. Estas TCOs, que, a octubre del 2002, suman más de cien entre legalizadas, inmobilizadas y en saneamiento, no necesariamente se adecuan a la delimitación municipal, lo que genera una obvia incompatibilidad entre propiedad pública (el municipio) y propiedad comunal (la TCO) con todavía imprevisibles pero seguramente conflictivos efectos para el desarrollo regional.

Aquí se plantea un clásico problema de descentralización administrativa a contrapelo de un proceso de organización territorial.

### ***El modelo holonómico andino: de la panaka al suyu***

Para cerrar este capítulo donde hemos podido constatar un proceso caótico que está madurando un nuevo orden, quisiéramos mostrar un orden latente, en las culturas andinas, que fue eficiente y fue construido a partir de los datos del ecosistema de alta montaña de los Andes que incluye el pacífico y la Amazonia. Este modelo podría sernos muy útil para salir del caos actual.

#### **La organización del espacio andino**

Una característica peculiar de la cultura andina es su directa relación con el comportamiento de las constelaciones estelares del firmamento boreal. La lectura de lo inscrito a través de los astros y las constelaciones ha sido el primer gran libro de donde se transcribió el orden cósmico y el corpus mítico de las culturas andinas.

Fue la fuente primigenia para organizar el sistema socioeconómico y político-administrativo del territorio; se orientaron con la ubicación y movimiento de las estrellas y los planetas del *laqampu* (firmamento), siendo las constelaciones más importantes las siguientes: *Chaqana*, *Qutu*, *Chakasilt'u*, *Qarwa*, *Kunturi Tapa*, *Ururi Achachi*, *Aruri Apachi*, *Suni Qäna*, *Qhirwa Qäna*, *K'atachilla*, *Q'urawa* y otras que ocupan este espacio sideral.

La observación del comportamiento y la conformación de las constelaciones les han proporcionado un patrón de proporciones y relaciones de comportamiento cultural. El uso y manejo de las mismas definirán códigos de comportamiento social en cuanto a las lógicas de uso, manejo y distribución del territorio.

Tomando en cuenta que este comportamiento macro de la astrofísica, coincide plenamente con el comportamiento micro a nivel subatómico, es que nos apoyaremos en la física cuántica para poder comprender a plenitud el modelo andino de organización del espacio.

La cultura andina organiza su base social con las **características fermícas**, donde se expresan las particularidades del todo que conformará la célula social: el *ayllu*.

Este comportamiento está íntimamente unido a su origen mítico primogénito de la *panaka* o pareja mítica primigénica unida directamente con su *wak'a*. Esta pareja es específica y se diferencia de las demás *panakas*; es el origen genealógico del grupo social específico.

Luego, en el campo de lo humano por reflexión el papel de la pareja humana: la *masa* está constituida por el *chacha* (hombre) y la *warmi* (mujer) que después del *jaqichasina* (matrimonio) por reproducción seminal de la *jatha*, la semilla, generan la descendencia: *yuca* (hijo) y la *phuchha* (hija): la familia núcleo consanguínea: *wila masi*.

Una agrupación de *Wila Masi* conforman una *tama* (conjunto) que a través del *sapsi* (el accionar social) forman el *ayllu*, como la célula social para organización territorial del espacio andino.

## Descentralización y Gestión Pública

Entonces la estructura sociocultural de ocupación del territorio se constituye de forma dual. En lo que concierne a la pareja (**chacha warmi**) como también en la división del territorio a cualquier nivel de desagregación se consideran áreas complementarias denominadas **aransaya**, al sector masculino, racional y de relaciones públicas y **urinsaya** al sector femenino, intuitivo, y productivo respectivamente. Esas parcialidades se conjuncionan en un centro que se denomina **marka**, centro que tiene características específicas en cuanto a las ferias de intercambio, fiestas rituales y otros acontecimientos de índole social. Una **marka** en el cotidiano vivir es casi deshabitada.

La complementariedad de la visión dual se considera en un todo y al considerar las dualidades macho/hembra y arriba/abajo se forma la tetrapartición de un todo. Hasta ese estado de la organización socio-territorial, lo característico son las particularidades de los que conforman el ayllu, es decir se rigen por el comportamiento fermiónico (Fig.1).

### AUTORIDADES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS DE LAS UNIDADES TERRITORIALES

PERIODO. DE GOBIERNO	CATEG.	TAMA	AYLLU	MAMANI	LAYA	SUYU	PUSISUYU
<b>Indefinido</b>	<b>10mo.</b>						<b>Amawta Ulaka</b>
<b>10 años</b>	<b>9no.</b>						Qhaphaqa Apu Inka Qhaphaqa Apu Quya
<b>8 años</b>	<b>8vo.</b>					Qhaphaqa Apu Mallku Qhaphaqa Apu T'alla	
<b>6 años</b>	<b>7mo.</b>				Apu Mallku Apu T'alla		
<b>4 años</b>	<b>6to.</b>			Jiliri Mallku Jiliri T'alla			
<b>2 años</b>	<b>5to.</b>			Marka Mallku Marka T'alla			
<b>1 año</b>	<b>4to.</b>		<b>Jilaqata Jilarata</b>				
<b>1 año</b>	<b>3ro.</b>		<b>Kamacha Phichura</b>				
<b>1 año</b>	<b>2do.</b>		<b>Yanapa</b>				
<b>6 meses</b>	<b>1ro.</b>	<b>Irani Arkani</b>	<b>Tayña</b>				

Fig.1: La conformación de las unidades particulares del ayllu

Una vez constituido el ayllu, la estrategia del modelo andino considera las características de agregación bosónica: la generación de energía para el bienestar de la población, es decir la generación del suma qamaña: el buen vivir.

Varios ayllus, siempre en número par y no menores a cuatro, en un territorio dividido en **aransaya** y **urinsaya**, con su correspondiente marka conformaban un *mamani* (*Wamani*), varios *mamanis* (pares) con sus correspondientes *markas*, conforman una *laya*; y varias *layas* (pares) con sus *markas* conformaron un *suyu*; varios *suyus* (pares) conformaban el *Pusinsuyu* o *Tawantinsuyu*. Éste es un proceso afín a la geografía del territorio andino, que sin una agregación de las fuerzas productivas y de los territorios que lo conforman, este espacio geográfico es inviable, como en la actualidad piensan muchas autoridades que desconocen la realidad de nuestra geografía.

Este modelo de organización territorial asume la dualidad entre la desagregación de particularidades hasta la célula socio-territorial del ayllu y la agregación de la misma en unidades más grandes que abarcan diferentes regiones y pisos ecológicos, para así asegurar el flujo productivo y social, es decir, la energía del territorio en su integridad (Fig.2).

IMPORTANTES CARGOS ADMINISTRATIVOS DEL PUSINSUYU

HOMBRES	MUJERES	CARGOS ACTUALES	JURISDICCIÓN TERRITORIAL
<i>Irani</i>	<i>Arkani</i>	<i>Mit'ani</i>	
<b>Yanapa</b>	<i>Tayña</i>	<b>Comisario</b>	<b>Tama</b>
<b>Kamacha</b>	<i>Phichura</i>	<b>Alcalde de campo</b>	<b>Ayllu</b>
<b>Jilaqata</b>	<i>Jilarata</i>	<i>Mantiene como tal</i>	<b>Ayllu</b>
<b>Marka mallku</b>	<i>Marka t'alla</i>	<b>Cacique o segunda</b>	<b>(Marka)</b>
<b>Jiliri mallku</b>	<i>Jiliri t'alla</i>	<b>Curaca</b>	<b>Mamani</b>
<b>Apu mallku</b>	<i>Apu t'alla</i>	<b>Jatun Curaca</b>	<b>Laya</b>
<b>Qhaphaqa apu Mallku</b>	<i>Qhaphaqa apu T'alla</i>	<i>Desapareció</i>	<b>Qullana suyu</b>
<b>Qhaphaqa apu Inka</b>	<i>Qhaphaqa apu Quya</i>	<i>Desapareció</i>	<b>Qullantinsuyu</b>
<b>Amawta apu ulaka = Consejo Supr. de Amawta</b>		<i>Desapareció</i>	<b>Qullantinsuyu</b>

Fig. 2: La interconectividad de la territorialidad andina

En la actualidad todavía se puede apreciar con claridad la estructura político administrativa de la organización, manejo y la constitución de los gobiernos locales en los diferentes niveles con la presencia física de la participación diárquica, la pareja; asimismo existía la conformación de un consejo de autoridades o **jiliri ulaka**, instancia superior de quien decide y conduce los destinos de los habitantes o comunidad.

**Sistema socio económico andino**

La base de la economía andina estaba sustentada sobre el trabajo organizado, tanto para la producción agrícola, ganadera, artesanal y recolección, establecida

## *Descentralización y Gestión Pública*

por el sistema comunal de reciprocidad: ayni, mink'a, phayna, chuqu, umaraqa, jayma, cari, waki, achuqalla, mit'a y otras formas de trabajo establecidos y normados para cada unidad territorial.

Las autoridades de las marcas planificaban periódicamente la forma de la distribución de tierras agrícolas, denominadas, manta en **aynuqa**, según la necesidad y capacidad de cada familia que conforman las tamas del ayllu, las denominadas **miljas** a los huérfanos o con necesidades sociales de cualquier índole; luego se definía las tierras destinadas exclusivamente al pastoreo, los *ayjarira*.

Entonces se puede considerar que el sistema de administración territorial estaba sustentado sobre la base de la producción local y regional, cuya característica fue la autosuficiencia económica y productiva de cada unidad territorial. El excedente de la producción local y regional se guardaba en los depósitos denominados **pirwa** y **qullqa**, controlados y regulados por las autoridades locales correspondientes.

A lo largo y ancho del territorio se construyeron los **tampu**, espacios que aseguraban el intercambio de los productos y el suministro de alimentación y hospedaje a los viajeros que interconectaban sus regiones y generaban el proceso energético de intercambio social y productivo entre las regiones.

Finalmente, para que la producción anual de las regiones tenga éxito, las autoridades se encargaban de realizar ceremonias de ofrenda especial a **Pachakama** y **Pachamama**, tomando en cuenta que la vida del ser humano y la producción depende del comportamiento de los fenómenos naturales, los cuales están regido por los efectos de las fuerzas cósmicas de la Pacha.

## REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

# LECCIONES Y APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA CHILENA<sup>1</sup>

Álvaro Vicente Ramírez Alujas\*

### 1. INTRODUCCIÓN

#### **Consideraciones generales**

*Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna. El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos.*

Octavio Paz

Al hablar de modernización, surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser consideradas para obtener una aproximación coherente de ideas que nos permita profundizar sobre cómo aquella se ha presentado en el devenir de nuestras sociedades,

sobre todo en lo relativo al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad. La primera se vincularía al desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola a la segunda en tanto racionalidad normativa (Lechner, 1990). Así, mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. Al respecto, Jürgen Habermas (1994) nos señala que: “El vocablo modernización se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema

- Director de investigación del Programa de Habilidades Directivas (PHD) y secretario ejecutivo del Programa de Modernización de la Gestión Pública en Chile. Versión original publicada por el IIG de España.
- 1 El presente trabajo corresponde a la versión resumida del estudio de caso: “Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)” y fue preparado especialmente para ser presentado en el curso “Reforma gerencial en países iberoamericanos” organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) – Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Brasilia – Brasil, entre el 18 de febrero al 1 de marzo de 2002. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión de ningún tipo, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempeñado. Prohibida su reproducción total o parcial sin citar la fuente. El autor agradece los comentarios, sugerencias e ideas de Carlos Vignolo, Sergio Spoerer y Koldo Echebarría.

del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas; etc. La teoría de la modernización práctica en el concepto de modernidad de Max Weber es una abstracción preñada de consecuencias. Desgaja a la modernidad de sus orígenes moderno-europeos para esterilizarla y convertirla en un patrón de procesos de evolución social neutralizados en cuanto a espacio y a tiempo. Rompe además la conexión interna entre modernidad y el contexto histórico del racionalismo occidental, de modo que los procesos de modernización ya no pueden entenderse como racionalización, como objetivación histórica de estructuras racionales”. Es tal vez aquí donde al partir podamos prever la complejidad del proceso que entraremos a discutir en las siguientes líneas, donde la intención es ampliar y relevar nuevos conceptos en el tratamiento de los procesos de modernización del aparato público, tomando como referencia el caso chileno en los '90.

Visto lo anterior, la historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa. Ahora, si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas, donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica que va ligada a las nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública.

El presente trabajo pretende servir de guía y orientación respecto de uno de los temas más debatidos y polémicos de los últimos años: la modernización de la gestión pública. La historia reciente en el contexto Latinoamericano ha dado señales de que la llamada “reforma administrativa” es una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Al respecto, se ha señalado que la reforma administrativa (término en actual desuso por sus connotaciones negativas) es una inducción artificial de transformación contra la resistencia, donde lo que queda en evidencia es un “cambio de fachada” del aparato público en el que existe una rara simbiosis entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), y en el que existiría un formalismo y racionalismo ingenuo

al momento de abordar la complejidad de procesos que responden a distintas lógicas de acción dentro de la esfera pública.

De este modo, la llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis. Es por esto que ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos; de allí que se posicione en la actualidad la idea de ver al Estado como matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática.<sup>2</sup> Es por ello que el exacerbado dogmatismo anti Estado de los años '80 comienza a dar paso a una redefinición de su rol en las sociedades latinoamericanas, donde el modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público viene, poco a poco, dando paso a una visión más omnicompreensiva, donde el cambio de un modelo de desarrollo –y del modelo de Estado correspondiente– no es un mero mejoramiento de la lógica instrumental

con que funciona. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. Mediante esto, nos vamos transformando nosotros mismos en un (a veces) doloroso proceso de aprendizaje, donde la “falacia tecnocrática” es insuficiente para pretender cambiar el sistema de incentivos de la administración pública.

Al respecto, los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más si lo que pretendemos con el rediseño de incentivos es un verdadero cambio en la naturaleza funcional de los servicios públicos. En tal sentido, el enfoque neoinstitucional propuesto por Douglass North (1989) nos ilumina en las distinciones que operan en la nueva orientación de las reformas: las instituciones son realidades abstractas y, por tanto, las percibimos como reglas y normas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones (visto de otro modo, son las reglas del juego social). Así, al articular la interacción entre actores,

2 Se plantea que “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado, eficaz, el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997, página 26).

se expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman en lo que Mark H. Moore<sup>3</sup> llama “valor público”. De tal forma, las instituciones nunca serían sólo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Es por tal motivo que las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto; de allí que los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa no sean extraños, toda vez que muchos esfuerzos desplegados se basaron en los cambios formales que, lamentablemente, no resolvieron el arrastre de problemas incubados en el aparato público sino que, por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron (en algunos casos) a amplificar las falencias del Estado. Por otra parte, están las organizaciones propiamente tales que sí son realidades concretas y suponen un determinado ordenamiento de recursos disponibles para la consecución de ciertos objetivos. Ellas no deben ser confundidas con las instituciones ya que no son reglas del juego sino más bien equipos participantes en él; como tales nacen, se desarrollan y desaparecen dentro de un determinado entorno o marco institucional. De allí también se deriva la

complejidad del cambio institucional en nuestros servicios públicos: por un lado, es menester dismantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista-económico si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social, y por otro, reconocer que a nivel institucional los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el entorno. Además, en este esquema cobra vital importancia una esfera hasta hace poco redescubierta: los valores, actitudes y pautas de acción de la sociedad civil, es decir, el capital social y la cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

En última instancia, el desafío de la presente investigación es superar el racionalismo constructivista que consideraba que las creaciones sociales sólo son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. La idea de fondo es que para “actualizar” y “dinamizar” el funcionamiento de los servicios públicos, no sólo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar “el modo de hacer las cosas” (que además, en la mayoría de los casos, son coyunturales, discontinuos y periféricos), sino que el paso crucial debe vincularse más a incorporar procesos de aprendizaje constantes que permitan “hacerse conscientes de sí

3 Moore, Mark H.: *Gestión estratégica y creación de valor en el vector público*. Editorial Paidós, 1998.

mismos” y adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más “biológica” y no tan “mecanicista”, que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que la gestión pública sea una preocupación social permanente, y que comprometa recíprocamente a todos los actores. No obstante, reconozco que en estas materias existen algunos componentes indispensables en el actual contenido de la nueva gestión pública. Siguiendo al profesor Koldo Echebarría (2000), podemos observar que la tendencia de la nueva gestión pública considera como contenidos:

1. Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).
2. Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).
3. Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).
4. Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).
5. Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).
6. Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

### ***Reforma del Estado y modernización de la gestión pública***

La reforma y la modernización del Estado en latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido jerarquizando con nitidez. La mayoría de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso (CEPAL, 1998). Es así como durante mucho tiempo, tanto en Chile como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía éste reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico.

En tal sentido, organizaciones multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica promercado —e implícitamente anti Estado— la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina. Al cabo de dos décadas y media de este experimento, el mundo ha sacado varias conclusiones al respecto. En primer lugar, que el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía y que en su

libre desarrollo está la base de la prosperidad para los pueblos.

En segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere de un Estado de excelencia. Entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos (Marcel, 1998).

Diversos estudios han comprobado que las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento económico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales (OECD, 1994). De ahí la importancia de la modernización de la gestión en los Estados en las puertas del siglo XXI.

Es así que con el advenimiento de la democracia en Chile el año 1990, el concepto de reforma se vio fuertemente ampliado y enriquecido. En efecto, a los aspectos económicos de la reforma se agregaron las dimensiones política y social. En cuanto a la primera, se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático, para lo cual se articuló una agenda de reformas tendientes a lograr dicho objetivo, tales como la democratización municipal

y la reforma a la justicia. En el ámbito de la reforma social se han ido generando cambios que apuntan al fortalecimiento y mejoramiento de las políticas sociales clásicas como educación, salud, vivienda y subsidios sociales; y a la creación de nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad. Así y todo, no fue sino hasta 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la modernización del Estado.

Es en este marco que con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, se dio un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión. Es así como Chile empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

Responder a dichos desafíos implicaba desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión. Con ese objetivo, el gobierno puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a proveer a los servicios públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de

base para que éstos mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

En este contexto resulta fundamental comprender e indagar acerca de las bases en las que se sustentaron las líneas de acción y la pertinencia e impacto que dichas medidas generaron en materia de gestión pública y de satisfacción real a los requerimientos ciudadanos, para así propender a una correcta evaluación de lo realizado, un análisis crítico respecto de los avances sustantivos y a lo que queda por hacer, y esencialmente, a extraer los necesarios aprendizajes que permitan potenciar los cambios en el futuro inmediato para orientar la formulación de políticas que cumplan a cabalidad con el fin último de cualquier aparato público: procurar el bien común de todos los ciudadanos.

## 2. EL ORIGEN Y EL CONTEXTO: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS '90

*Dame fuerza y energía para modificar aquello que es posible transformar...*

*Dame resignación y paciencia para soportar el no poder cambiar...*

*Dame sabiduría para distinguir lo uno de lo otro..."*  
San Francisco.

### **Modernización de la gestión pública: el origen en el contexto democrático**

El origen del proceso modernizador en el Chile de los '90, lo encontramos

fundamentalmente plasmado en dos fuentes: (1) la primera radica en las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el periodo 1990 – 1994;<sup>4</sup> y (2) la segunda la encontramos en el Informe de Misión 1990 del PNUD . En la primera, se señalan dos objetivos simultáneos en lo referente a la política orientada al aparato estatal y a la administración pública. A saber:

1. La democratización del aparato estatal, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático; y
2. La descentralización de la administración del Estado, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.

<sup>4</sup> Programa de Gobierno (Patricio Aylwin), Concertación de Partidos por la Democracia, Santiago de Chile, 1989.

La segunda, se sustenta en el análisis que se deriva del Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo<sup>5</sup> (Management Development Program, 1990), que da cuenta de los principales desafíos que enfrenta el recién asumido gobierno democrático en marzo de 1990. Entre sus planteamientos básicos encontramos ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto; ellos son:

- Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.
- Más que un gran proyecto de modernización global, se recomienda “un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estra-

tégicas que permitan mejorar la situación actual sacando el mejor partido de la realidad existente”. No obstante, se deja claro que no existe la pretensión de volver al modelo de “Estado benefactor”.<sup>6</sup>

- Énfasis a los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

Además, ya en este documento seminal se planteaba una idea que está en el centro del debate del presente estudio: “Los funcionarios en general carecen de costumbres y prácticas que favorezcan la coordinación organizacional horizontal, ni experiencias recientes de interacción desde el sector público con una comunidad que participe”<sup>7</sup> (Informe de Misión –

5 Véase el documento “Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión”, Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública (MDP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de misión, julio 4 de 1990. En éste se despliega la opinión y evaluación sobre la situación de la administración pública chilena al comienzo del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar, definiendo las principales problemáticas detectadas y algunas medidas para superarlas. Dicha misión estuvo compuesta por los consultores internacionales Charles Downs (Jefe de misión), Mauro Brusa y Carlos Losada, y por los consultores nacionales José Alvarez, Roberto Mayorga, Mario Valdivia y Carlos Vignolo.

6 Se apela además a que a partir del año 1974 bajo la dictadura militar, la CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) llevó a cabo la llamada “Reforma Estructural” en donde encontramos algunos aspectos relevantes como fueron: el sobredimensionamiento del aparato público, la duplicidad e interferencia de funciones, la materialización del principio de subsidiariedad, la reforma funcional (en cuanto a métodos, procedimientos, sistemas de información y apoyo), la regionalización del Estado y la municipalización de los principales servicios sociales (salud y educación). Cabe destacar que según cifras estimadas por la misma misión, la reducción de personal público fue de 241.000 empleados en 1976 a 131.000 en 1984 (adicionalmente, el gasto corriente se redujo de un 30,1% en 1984, a un 22,9% en 1988).

7 Este elemento pareciera responder principalmente a una cultura autoritaria bastante asentada en la esfera de los servicios públicos y llevada al extremo (en la lógica del sometimiento) durante los años ‘80. Paralelamente, se explicitan una serie de factores de amarre y rigidez heredados en el cambio desde la dictadura militar al régimen democrático; entre ellos figuran: la fijación del presupuesto para el primer año del nuevo gobierno; congelación de las plantas de personal; limitación de los nombramientos políticos o de exclusiva confianza; y sanciones a través de un conjunto de normas legales y administrativas que restan flexibilidad a la gestión pública.

MDP, 1990: 8). Por otra parte, la identificación de problemas (estructurales y funcionales) detectados en la administración pública chilena se circunscribió a las siguientes áreas:

1. Disfunciones en la coordinación global de políticas.
2. Problemas de funcionamiento interno de los ministerios.
3. Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.
4. Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.
5. Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación Ciudadana

Tomando como base el anterior diagnóstico, la misión propuso las siguientes líneas de acción para modernizar la gestión pública y así adecuarla al nuevo contexto democrático. A saber:

1. Fortalecer la coordinación de las políticas públicas.
2. Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios.
3. Desarrollar los recursos humanos en la administración pública.
4. Perfeccionar el proceso de descentralización.
5. Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

Se sugería que si bien se trataba de acciones independientes, la gran mayoría de ellas se complementaban y reforzaban mutuamente. Ya en esta oportunidad se advertían aquellos aspectos que se relacionaban a la puesta en marcha de dichas

iniciativas y no sólo al diseño contemplado para articular cada una de ellas. Es así como se recomendaba prestar atención a “la gestión del proceso de modernización, a la estrategia de comunicación y “venta” del proyecto, a la secuencia en que deberían tomarse las medidas y al desarrollo de las capacidades necesarias para su gestión” (MDP, 1990).

Es así como efectivamente podemos afirmar que existió una preocupación en la elaboración de estudios y propuestas coherentes acerca de la necesidad de modernizar el aparato público desde comienzos de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. No obstante, observamos que muchas de dichas líneas de acción recién comenzaron a tomar cuerpo a fines del año 1993, cuando se implementa el llamado plan piloto de modernización en cinco instituciones públicas que ya habían comenzado (de manera independiente) procesos de transformación en su gestión. Es más, si tomamos las ideas centrales del planteamiento del MDP, es posible afirmar que gran parte de las recomendaciones sustantivas, que posiblemente ayudarían a gatillar procesos exitosos de modernización institucional, no fueron consideradas de manera concreta ni en las postrimerías del gobierno de don Patricio Aylwin ni durante gran parte del gobierno de Eduardo Frei, como veremos más adelante.

### ***El primer impulso, la segunda piedra***

Es así como años de reclamos, pérdidas de recursos tanto por parte de los usuarios como del erario público y décadas de transformaciones insuficientes y fuertemente arraigadas a sesgos ideológicos dieron paso, a comienzos de los '90, junto con la nueva democracia, a repensar la administración pública chilena.<sup>8</sup> Tal como lo mencionamos antes, recién en 1993 se lleva a cabo la primera experiencia en materia de “calidad de servicio público”. No obstante, los avatares de la reconciliación nacional y las complejas negociaciones de la transición democrática encandilaron todo avance en este sentido y sumergieron las iniciativas modernizadoras en un velo de sombras que momentáneamente descansaba esperando una mejor oportunidad para germinar y dar frutos, toda vez que procesos de esta envergadura no provocan soluciones a corto plazo ni existen recetas mágicas que garanticen el alcanzar las metas de manera rápida y oportuna.

En este escenario, el desafío por consolidar la democracia si bien centró su foco de atención en los temas político-institucionales, encontró en términos prácticos un obstáculo no menor, cual era un aparato estatal débil y esclerotizado cuyos principales síntomas eran: un estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos (y apego estricto al cumplimiento de las normas administrativas) más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y, por cierto muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos.

De este modo, nos situamos en 1994, año en que se marca el inicio del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, año que a su vez será recordado como el comienzo (real) del proceso de modernización de la gestión pública bajo la óptica y estilo empresarial-gerencial que el presidente don Eduardo Frei Ruíz-Tagle imprimiera durante el sexenio

8 En este sentido, tal vez convenga citar un fragmento del mensaje presidencial de don Patricio Aylwin en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional en Valparaíso el 21 de mayo de 1993: “Tengo la convicción de que la administración pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aun, en muchos casos, ineficiente; pero no de falta de honradez... [...] Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando “reformas” más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que pueda legar al futuro gobierno un aporte útil en esta importante y delicada materia...” (Nótese que se deja de manifiesto que en materia de modernización de la gestión pública, las prioridades no eran las más altas y ya se pensaba en heredar el desafío a la administración siguiente).

de su mandato a cargo de la nación. En este sentido, conviene observar los planteamientos que en este ámbito figuraban en las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación (Cuadro 1):

Por otro lado, en el mismo documento citado se establece como octavo compromiso el de “Modernizar la gestión del Estado”, y bajo el eslogan “El Estado como agente de progreso” se plasman las principales iniciativas que el

**Cuadro No. 1**  
**OCTAVO COMPROMISO: MODERNIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA**

MODERNIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA: UN ESTADO EFICAZ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mientras el país se aproxima al siglo XXI, remontando muchos de los obstáculos que en el pasado fueron causa de frustración, el Estado parece renuente a incorporarse a la corriente modernizadora. Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocrática. Por consiguiente, modernizar la gestión pública y adecuar la organización del Estado a los desafíos de los nuevos tiempos será una prioridad del próximo gobierno de la Concertación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ningún país puede avanzar en el camino de la democracia, crecer competitivamente en el mundo y superar la pobreza sin una gestión eficaz de sus asuntos públicos. Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para abordar con éxito los desafíos que tenemos por delante, necesitamos un Estado que represente a todos en función del bien común; que apoye efectivamente a la gente en la solución de sus problemas concretos; que proteja los derechos de los individuos y de las familias; que sea eficiente en sus acciones, evalúe constantemente sus resultados y a su personal, y asuma el compromiso de un servicio público de calidad, oportuno y eficiente. En particular, nos proponemos mejorar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado; acrecentar las capacidades de gestión del sector público y aumentar la eficiencia de sus empresas. Asimismo, avanzaremos hacia el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La conexión entre los servicios públicos y los usuarios representa de hecho la expresión de esas relaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pondremos al Estado en condición de mejorar sus competencias ejecutivas e incorporar nuevas tecnologías de información y gestión, reforzando la asignación de responsabilidades individuales así como la flexibilidad en materia administrativa, financiera y de personal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crearemos incentivos de desempeño, ligados al logro y superación de las metas relacionadas con el resultado de la gestión, así como sanciones al desempeño deficiente.</li> </ul>

Fuente: “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (páginas 11 y 12).

gobierno del presidente Frei llevaría a efecto; ellas fueron:<sup>9</sup>

1. Una gestión pública al servicio de los ciudadanos.
2. Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos.
3. Mayor eficiencia en la gestión del Estado.
4. Tecnologías y principios modernos de gestión y organización.
5. Sanción a la ineficiencia y ítem al buen desempeño.
6. El liderazgo organizacional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión.
7. El plan de acción y el compromiso de desempeño de cada repartición como instrumentos de modernización de la gestión.
8. Evaluación y control por los ciudadanos.
9. La dignificación y capacitación de los funcionarios.
10. Carrera funcionaria y remuneraciones.
11. Respaldo institucional del esfuerzo modernizador.

Resulta evidente, tras mirar los anteriores compromisos, que el desafío que asumía el gobierno de Frei en materia

de modernización de la gestión pública en Chile no era una apuesta sencilla ni humilde; por el contrario, pareciera que la propuesta era poner en el centro y de manera bastante ambiciosa el tema del funcionamiento de las instituciones y el “comportamiento adecuado” de los funcionarios públicos. Tal vez es ésta una de las razones que explique el por qué de los resultados alcanzados después de seis años de mandato político.

### 3. TRAYECTORIA DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1994-2000): UNA MIRADA A LAS ACCIONES, UN COMENTARIO A LOS RESULTADOS

*“Cuando en su caída Alicia llegó al fondo del pozo vio varios caminos. Encontró un gato y le preguntó: ¿Puedes decirme qué camino debo tomar? El gato respondió: Eso depende de adonde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé a donde quiero ir...”*  
Lewis Carroll, *Alicia en el País de las Maravillas*

En términos programáticos, es a partir del año 1994 que se asume el desafío de modernizar el sector público y para estos efectos, se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.<sup>10</sup> En su decreto

9 Junto a las líneas de acción propuestas se argumentaba de la siguiente manera la necesidad de modernizar el aparato público: “No se conoce el caso de ningún país que haya logrado avanzar sustancialmente en la profundización de la democracia, la superación del subdesarrollo y de la pobreza, sin una adecuación y un protagonismo claro de su gestión estatal. No somos nostálgicos del Estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotundamente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo [...] El Estado cumple hoy nuevas funciones. Adecuar la gestión pública a ese nuevo rol no equivale a desmantelar el Estado, sino a transitar gradual y sostenidamente, a partir de las bases consolidadas durante el gobierno del presidente Aylwin, hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno”. Bases programáticas, página 133.

de constitución se establece que “tendrá por misión coordinar a los distintos ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad”.<sup>11</sup> De este modo, se comenzaba un camino a través del cual se pretendía alcanzar el desafío de “cambiarle la cara” al aparato público (idea de un recorrido o itinerario de modernización).

Según la evaluación que hace el propio comité, la estrategia que se privilegió durante los seis años de go-

bierno fue básicamente gradual, incentivando las redes de colaboración y apostando al cambio cultural en la gestión pública. Inclusive, al hacer un balance de lo realizado, se deja entrever una cierta paradoja, ya que se afirma que el proceso fue un esfuerzo “macizo, sistemático e integral”; sin embargo, en palabras de los mismos actores, existen sentimientos encontrados. Por un lado, la poca voluntad o la falta de urgencia en el plano político, una baja prioridad en el gobierno, falta de consensos y precariedad de diagnósticos adecuados, considerando que los grados de avance en materia de recursos humanos, por ejemplo, o en lo relativo a gestión presupuestaria o participación ciudadana, tuvo incipientes y dudosos resultados.<sup>12</sup>

A este respecto conviene señalar que al parecer no habría existido un “diseño modernizador”<sup>13</sup> propiamente tal, por lo menos durante los primeros tres años de funcionamiento del comité.<sup>14</sup> Recién en el año 1997, se

10 Dicho comité estaba constituido originalmente, por los ministros del Interior, de Hacienda y secretario general de la Presidencia (éste último en calidad de presidente). Su estructura contaba con una secretaría ejecutiva y una secretaría técnica integrada por especialistas en materias de gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo, dentro del propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) existe una división de modernización que al mismo tiempo era dirigida por el mismo secretario ejecutivo del comité.

11 Instructivo presidencial del 6 de diciembre de 1994 que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES (D. EJEC) N° 012.

12 En entrevista realizada a Claudio Orrego, exsecretario ejecutivo del comité en julio del presente año, declaraba que estos aspectos eran los que le provocaban cierta “sensación de que quedaron muchos asuntos pendientes” y que lamentablemente, no contó “con todo el apoyo que hubiese querido para avanzar de mejor manera”. Sobre el particular, véase el Balance 1994-2000 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (páginas 11 - 14).

13 Fernando Flores señala que el término diseño se usa para “denominar todas las prácticas cuyo propósito es anticipar (o resolver) quiebres”, o, dicho de otro modo, “supone la práctica interpretativa de producir un discurso para administrar los tipos recurrentes de quiebres que impregnan las prácticas humanas”. De allí que el diseño no sea un tema trivial sino que fundamental en cualquier tarea que involucre mejorar de manera sustantiva las prácticas y efectividad de las organizaciones. Véase Flores, Fernando: *Inventando la empresa del siglo XXI*, colección Hachette Comunicaciones, 1989 (páginas 54 - 69).

publica un documento que contendría las líneas de acción propuestas para avanzar en estas materias. Veamos entonces la trayectoria y los principales resultados alcanzados durante los seis años de trabajo del comité en materia de gestión pública.

Una de las primeras iniciativas impulsadas fue la firma de compromisos de modernización con 43 servicios públicos, lo cual involucró promover una sensibilización a nivel directivo del sector público y a sus funcionarios, todo lo cual iría acompañado por un sistema de gestión estratégica basada en seis módulos de aplicación: desarrollo de planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. Entre los años 1997 – 1998, 81 servicios incorporaron indicadores de gestión y 128 servicios suscribieron 374 compromisos de modernización. Con posterioridad, como prueba del

supuesto perfeccionamiento del sistema, dichos compromisos serían incorporados a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).<sup>15</sup> Lamentablemente, como ocurre con toda buena idea o práctica que se transforma en una obligación normativa, los PMG se han convertido hoy en un “ritual” más que deben cumplir los servicios, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que efectivamente den cuenta de las falencias en materia de gestión y calidad de las prestaciones. Además, como estos compromisos suponen la supervisión y apoyo de la dirección de presupuestos en su formulación y evaluación, la tarea se complica aún más ya que la capacidad instalada de esta agencia en estas materias se ve sobrepasada y en no pocas oportunidades se relajan criterios o se descarta de plano el plantear objeciones a dichos programas.

14 Ya en 1995, se expresaba que “los avances habidos durante los últimos años en este campo sólo han tenido un carácter parcial y fragmentario, surgiendo de iniciativas de determinados jefes de servicios con clara vocación y experiencia en una gestión moderna orientada por resultados”. Para mayor información consultar el documento “Modernización de la Gestión Pública. Reunión de Trabajo” del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 16 de diciembre de 1994.

15 Los PMG (Ley N° 19553) buscan incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un decreto supremo en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional para todo el personal del servicio en sus remuneraciones durante el año siguiente, pagadero acumulativamente cada tres meses, de un: - 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%; - 1,5% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento es mayor o igual a un 75% e inferior al 90%; y - 0%, si el grado de cumplimiento es menor al 75%.

En este mismo marco se puso en marcha un programa de evaluación de proyectos gubernamentales, que se inició en 1997 con el análisis de veinte programas sociales, de fomento productivo, desarrollo social e institucional y que ha llegado a cubrir la evaluación de 101 programas en distintos ámbitos del quehacer público. El propósito original era extender esta modalidad a la totalidad de los programas e introducir una cultura de evaluación para fomentar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de la función pública, así como la transparencia de la información y la apropiada asignación de los recursos. Sin embargo, a juicio de muchos expertos, si bien con este mecanismo se ha venido privilegiando una evaluación exenta de presiones políticas y relativamente objetiva al ser desarrollada por consultores externos al Estado, no es menos cierto que en este ámbito se debiera avanzar a un sistema integral de evaluación que estuviera radicado en una institución autónoma con incorporación de distintos actores y con recursos y capacidades para realizar auditorías de gestión, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas, y con fuerte independencia de otras agencias como la Dirección de Presupuestos o Contraloría General de la República (la pregunta de fondo es: ¿por qué el ente que asigna los recursos debe ser el mismo que evalúa la gestión y el cumplimiento de las metas?).

En el mismo periodo (1996-1998) se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la administración y para incentivar el desempeño funcionario, y se han más que triplicado los recursos destinados a la capacitación orientada al desarrollo estratégico de las instituciones. Además, se avanzó en la incorporación de las nuevas tecnologías de información en importantes servicios para agilizar y simplificar tareas y trámites; ha tenido efectos visibles en la economía de tiempo y en el mejoramiento de la atención a los usuarios<sup>16</sup>.

Adicionalmente, se destacan dentro del periodo otras iniciativas llevadas a cabo por el comité. Entre ellas encontramos:

1. Realización de seminarios internacionales, nacionales y regionales sobre modernización.
2. Masivas muestras de avances y resultados del proceso por parte de los servicios públicos en Santiago.
3. Estudios sobre clima laboral, opinión pública y satisfacción de los usuarios.
4. Diversas publicaciones entre las que se destacan el Boletín de Modernización (trimestral con ocho números a enero de 2000), textos sobre los encuentros mencionados, guías metodológicas (PMG, Oficinas de información y reclamo, entre otros), seminarios y varios documentos de trabajo.

16 Para mayor información sobre estos y otros resultados o avances consultar el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000), El Estado al Servicio de la Gente, y el Balance 1994-2000.

5. Creación del sitio web del comité como medio de información permanente para los usuarios de internet.
6. Creación de la unidad de tecnologías de la información del sector público.

Por último, y sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes dentro del proceso lo constituye la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, publicado en octubre de 1997. Dicho documento responde a la necesidad de sistematizar de manera coherente e integrada las líneas de acción a seguir en el período comprendido entre 1997 y el 2000. Es así como en él encontramos las orientaciones y directrices básicas (avaladas por fundamentos teóricos y prácticos) para «promover la dinámica y las transformaciones necesarias para convertir a las instituciones públicas en garantes del bien común». <sup>17</sup> Además, encontramos en él una fuente básica para evaluar los resultados obtenidos considerando que en él se plasman las líneas de acción que se esperaba con-

dujeran a modernizar el aparato público. <sup>18</sup>

Su estructuración fue concebida definiendo los siguientes elementos:

1. Principios;
2. Objetivos y aspectos innovadores,
3. Líneas de acción.

### **Principios del Plan Estratégico**

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (como diseño institucional) se articuló sobre la base de seis dimensiones y/o principios fundamentales que son:

**a. Probidad y responsabilidad.** Las personas que se desempeñan en el servicio público deben observar una conducta laboral correcta basada en los valores de la honestidad, integridad, lealtad en el desempeño de su función y en concordancia con la misión institucional.

**b. Igualdad y no discriminación.** Indica que no deben existir distinciones entre los usuarios en cuanto al acceso al servicio público y a la calidad de la atención.

17 Nótese que el solo hecho de definir un marco orientador a la estrategia de modernización involucra en sí el establecimiento de un determinado “diseño” o plan de acción con fuertes dosis de pragmatismo, cuyo basamento lo encontramos en las experiencias piloto que desde 1993 comenzaron a desarrollarse en algunos servicios públicos. Además, como dice Flores (1989), “la eficacia de un trabajo de diseño, y de una teoría como base para un diseño, ha de valorarse dentro del contexto de las consecuencias de la intervención” (en la perspectiva que considera a las organizaciones como estructuras para la coordinación social de la acción), por tanto, “implica siempre una intervención en las prácticas, quiebres y posibilidades ya existentes”. De este modo, el diseño de la estrategia modernizadora será la prueba de validación de la interpretación que se tenga y haga sobre la situación en que se encontraría el aparato público.

18 En este plan se establece claramente que el principal norte del desafío modernizador es optimizar la calidad de atención al usuario, para lo cual implicaría ocuparse de las modalidades y contenido de las prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas. Además, se deja consignado que “la aspiración gubernamental es conferir un carácter participativo a la modernización” lo cual supone impulsarla en acuerdo a la “formación de instancias de coordinación e interlocución” entre las “reparticiones públicas, funcionarios, representantes del ámbito privado, el mundo académico y político, y el conjunto de la sociedad civil” (Plan Estratégico, 1997: 13-14).

c. **Transparencia.** Todo servicio público debe otorgar el acceso a la información sobre su organización y gestión. La transparencia es una condición de diálogo y de concertación con los usuarios.

d. **Accesibilidad y simplificación.** Significa que se deben buscar los medios para simplificar trámites, disminuir tiempos de respuesta, agilizar procedimientos, ser creativos en la búsqueda de soluciones y procurar la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios.

e. **Gestión participativa.** Se deben generar espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.

f. **Eficiencia y eficacia.** La oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad son elementos necesariamente presentes en la entrega de un buen servicio, de forma que cumpla su objetivo de dar solución efectiva a un problema o necesidad concreta (Adaptado del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997).

Por otro lado, sus principales objetivos pueden desglosarse en:

1. Mejorar continua y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía.
2. Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la administración pública una cultura de la evaluación.
3. Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.<sup>19</sup>

A la luz de los principios y objetivos descritos se trazaron las siguientes líneas de acción para el periodo 1997-2000, definiéndose los proyectos respectivos para su implementación. Veamos a continuación las líneas de acción y los resultados obtenidos.

### ***Breve reseña de los principales resultados del proceso***

#### ***Recursos humanos***

##### **Incentivos vinculados a la calidad de la gestión**

En esta línea se implementó, a través de la Ley N°19553, un sistema de incentivos salariales vinculado a los resultados institucionales (PMG) e individuales en el año inmediatamente

<sup>19</sup> A estos objetivos se suman ciertos aspectos innovadores que permitirían asumir este "complejo proceso, gradual y de largo plazo". El énfasis en tal sentido apuntaba a: incorporar una visión estratégica; dignificar la función pública; orientar la acción a la obtención de resultados y hacia el usuario final de los servicios; descentralizar la gestión; flexibilizar el manejo de los recursos involucrados y fomentar sistemas de estímulo e incentivos a la innovación y creatividad en las reparticiones.

anterior. Para estos efectos se readecuaron los reglamentos de calificaciones del sector público. Con esto, por primera vez en la historia del país, los funcionarios públicos han recibido incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas, como se acordó con la ANEF en 1997.<sup>20</sup>

#### **Creación de un sistema de gerencia pública<sup>21</sup>**

Ésta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública. Pretende que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivantes, que reúnan un adecuado equilibrio entre los componentes políticos y técnicos que se requieren para servir los cargos de alta dirección en el Estado. Lo anterior supone un procedimiento de selección concursable, la celebración de convenios de desempeño con indicadores de

gestión y la evaluación de los compromisos y remuneraciones en forma rigurosa y periódica. La propuesta elaborada por esta división está siendo analizada al interior del gobierno, dado que su implementación requiere de una iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, se hace necesario el replantear de manera radical el tema del manejo de los recursos humanos en la administración pública chilena, ya que la inserción de un sistema de gerencia pública, si bien es un primer paso de relevancia, supone avanzar paralelamente en una nueva concepción respecto a los criterios sobre los que se sustenta el servicio civil en general en términos de carrera funcionaria, evaluación del desempeño, ascensos en base a méritos y no sólo sobre la base de antigüedad, remuneraciones, entre otros (para tener una idea sobre el número de funcionarios públicos en el nivel central de Gobierno ver cuadro 2 en la siguiente página) .

20 El Acuerdo Gobierno – ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) fue firmado el 5 de octubre de 1997 y en éste se plantean: una política salarial ligada a desempeño, a la responsabilidad y a la calidad del trabajo realizado; políticas de capacitación y entrenamiento laboral acordes con los desafíos que representan el desarrollo del país y las políticas de modernización, y el mejoramiento del clima laboral y las condiciones de trabajo (se destaca el compromiso por mejorar los mecanismos de ascenso y movilidad vertical y horizontal a través de concursos basado en el mérito; un plan de retiro anticipado y otros beneficios sociales adicionales). El acuerdo tuvo una vigencia de dos años a partir del 1º de enero de 1998.

21 Al respecto, el comité elaboró un proyecto que proponía un sistema integral de gerencia pública que no alcanzó a concebirse durante el gobierno de Frei. Sin embargo, en el balance de modernización mencionado se afirmaba que “el proyecto servirá de base para las políticas que se adopten al respecto en el tercer gobierno de la Concertación”. Conviene señalar que en la actualidad el tema ha vuelto al debate público producto del escándalo de los pagos por concepto de indemnización a altos directivos de empresas públicas. Se puede consultar los artículos de Mario Weissbluth en el diario La Tercera del 5 de octubre de 2000, y otros en el Diario Financiero del 20 de octubre de 2000, páginas 34 y 35. Por otra parte, dada la importancia de este tema se deja de manifiesto que, si bien en materia de gestión pública cada vez se hace más necesario implementar un sistema de estas características en un país como Chile, que al parecer ha alcanzado una “fase de meseta” en materia de modernización, queda fuera de las ambiciones del presente estudio profundizar en él dado que en sí constituye un ámbito muy amplio de discusión y al respecto existe un variado abanico de investigaciones y propuestas.

**Cuadro No. 2**  
**PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL**

PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL DEL ESTADO CHILENO SEGÚN VINCULO JURÍDICO (años 1995 a 1998)	
GOBIERNO CENTRAL (1-2) DOTACIÓN DE PERSONAL	AÑOS
	1995 1996 1997 1998
Planta	81.676 79.363 77.994 74.971
Contrata	27.278 32.736 34.938 40.099
Ley N° 15,076 (3)	9.891 9.572 9.794 9.981
Otro personal (4)	5.192 2.921 2.751 2.479
<b>TOTAL DOTACIÓN</b>	<b>124.037</b> <b>124.592</b> <b>125.477</b> <b>127.530</b>
NOTAS:	
<ol style="list-style-type: none"> <li>Comprende el personal de los ministerios y servicios públicos. No incluye al personal de las FFAA, Carabineros e Investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.</li> <li>Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 U.T.M. (Unidades Tributarias Mensuales) los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la Contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control <i>a posteriori</i> de esta entidad (a diferencia de la toma de razón que es un control <i>ex ante</i>).</li> <li>La Ley N°15,076 (Texto refundido fijado por D.S. N°252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.</li> <li>Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el Código del Trabajo.</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en la Dirección de Presupuestos.

### **Más oportunidades de capacitación.**

En 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 6 mil.<sup>22</sup>

### **Magíster de gerencia pública<sup>23</sup>**

25 directivos públicos se graduaron durante 1999 en este programa, impulsado por el comité, iniciativa indispensable para el desarrollo de nuevas habilidades en los más altos directivos, y que busca favorecer una gestión cada vez más eficiente en las instituciones del aparato público.

### **Calidad de servicio y participación ciudadana**

#### **Simplificación de trámites<sup>24</sup>**

91 servicios se comprometieron en 1999 a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos, produciendo ahorros considerables en el tiempo de espera de empresas y ciudadanos. Se estima un ahorro de más de 13 mil horas hábiles al año por reducción de tiempos de respuesta al usuario.

### **Cartas de derechos ciudadanos**

12 servicios han establecido cartas de derechos ciudadanos, que constituyen compromisos públicos explícitos sobre las características que tendrán las prestaciones que el servicio entrega en cuanto a tipo de atención, forma de trato, tiempos de espera, de respuestas, etc. También se establecen las compensaciones que tendrán las personas en caso de no cumplimiento.

### **Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos**

Reconoce y estimula el esfuerzo y desarrollo de los servicios por cumplir eficaz y eficientemente sus roles sociales en el marco de una gestión de calidad moderna, y ha sido un verdadero hito en la historia de los servicios públicos en Chile. En el año 1998, más de 107 instituciones concursaron y los ganadores en las diversas categorías fueron Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Registro Civil de la XII Región, el Servicio de Impuestos Internos, el hospital San Martín de Quillota y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). El año 1999 resultaron ganadores la

22 Entre 1994 y 1999 se incrementaron los recursos institucionales destinados a este ítem, de un 0,4% a un 1%.

23 La duración de este programa fue de un año calendario, e incluyó asistencia a clases teóricas y prácticas. La malla curricular se preparó pensando en un público objetivo de directores de servicios o gerentes de empresas públicas, por lo que se procuró especialmente desarrollar habilidades gerenciales, sin descuidar la actualización de los conocimientos técnicos en materia de gestión organizacional. El Comité Interministerial mencionado actuó como contraparte de las instituciones académicas involucradas (Universidad de Barcelona y el Instituto IEDE de España), velando porque el diseño de los contenidos concordara con los requerimientos de capacitación definidos y coordinando el proceso de selección de los alumnos. Es así como dichos contenidos se dividieron en tres módulos: a) visión estratégica y gestión del cambio; b) áreas funcionales de la gestión; y c) liderazgo y habilidades directivas.

24 Este proyecto tuvo como propósito racionalizar, simplificar o, eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva. Además, la iniciativa fue respaldada por el instructivo presidencial Nº 041 sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos Ciudadanos, de 1999.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la dirección de finanzas del Ministerio de Obras Públicas, los INP de la IX y XI Regiones y el hospital de Quirihue, de un universo que contempló 51 servicios postulantes.<sup>25</sup>

#### **Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública<sup>26</sup>**

Premia iniciativas innovadoras en la Administración pública con el ánimo de replicarlas a lo largo del país. El año 1999 se realizó su primera versión con diez ganadores. Entre ellos podemos mencionar la transformación de la Central Nacional de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), el proyecto “Un libro para sanarme” llevado a cabo por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y “Tiempo máximo de espera: 30 minutos” del Servicio de Impuestos Internos (SII).

#### **Transparencia y probidad**

##### **Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas**

Ya está en vigencia y disponible en la web <http://www.compraschile.cl/>

con once servicios en línea. Cuando esté en plena operación, tras el ingreso gradual de todos los servicios públicos en el plazo de un año, informará un mercado de más de 7 mil millones de dólares, con más de un millón 400 mil transacciones potenciales y ahorros por más de 200 millones de dólares para el Estado. El sistema permitirá un desarrollo más profundo del mercado, gracias a una mejor información entre los actores involucrados, favoreciendo la competencia, el acceso a la información y la adjudicación transparente y eficiente de bienes y servicios como nunca antes ha podido experimentarse, gracias a la incorporación de tecnologías de la información a la gestión estatal. Cualquier ciudadano a través de internet conocerá los datos de todas las licitaciones y compras realizadas o por efectuarse, indicándose las características y condiciones del contrato, información sobre el organismo contratante y la empresa adjudicada; el objeto, precio, plazos del contrato y tipo de bienes o servicios que se licitan; y el procedimiento de contratación empleado, entre otros aspectos.

25 Una de las premisas del presente estudio es explorar y discutir nuevas ideas sobre el llamado “proceso de aprendizaje organizacional”. En tal sentido, en 1998 se efectuó una encuesta a 53 servicios que participaron en el concurso y a 54 que se marginaron de él, para medir sus percepciones al respecto. El 96% consideró que el premio es una experiencia útil; el 34% señaló que “era una herramienta de aprendizaje” y el 25% que contribuye a mejorar la calidad de la gestión (Balançe, 2000).

26 Esta distinción fue creada con el propósito de “promover el reconocimiento, difusión y replicabilidad de soluciones creativas y novedosas, ejecutadas por las instituciones del Estado o servicios, departamentos, unidades o secciones dependientes”. La evaluación era realizada por un panel de expertos y los criterios aplicados fueron: grado de novedad en el ámbito nacional; el impacto al interior de la institución o (preferentemente) en la ciudadanía; la sustentabilidad en el tiempo y la posibilidad de replicabilidad. Nótese que a diferencia del premio a la calidad, se premian fundamentalmente las iniciativas y no las instituciones donde éstas son desarrolladas.

Tras una marcha blanca, los servicios involucrados experimentaron ahorros que fluctúan entre el 7% y el 20%.

#### **Proyecto de Ley de Probidad Administrativa**

Con la reciente aprobación de esta normativa, Chile se ha convertido en uno de los pocos países del continente dotado de una legislación moderna en la materia. El proyecto recoge normas sobre la responsabilidad del Estado; legisla sobre el acceso a la información administrativa, consagrando el carácter público de los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado; incorpora a la Ley de Bases de la administración del Estado, un título nuevo relativo a la probidad administrativa, que busca garantizar una conducta funcionaria y un desempeño honesto y leal de la función o cargo; incorpora a la legislación un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades administrativas para el ingreso como funcionario de la Administración del Estado; y obliga a las más altas autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir el respectivo cargo, entre otras materias.

#### **Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno**

Órgano asesor del presidente de la República. Está encargado, entre otras funciones, de coordinar una política de auditoría y control para fortalecer

el diseño organizacional del control interno del Ejecutivo, al incorporar en su modelamiento una institucionalización intermedia, de carácter reglamentario, orientada a la consolidación de una capacidad rectora del autocontrol en el ámbito público. El consejo coordina una red de auditores ministeriales encargados del control interno de la administración desde una óptica preventiva y de apoyo a la gestión. Anualmente ha seleccionado un tema para realizar una auditoría general, encontrándose los informes disponibles en internet.

#### **Implementación de Oficinas de Información y Reclamos**

Más de un 65% de las oficinas públicas ya las tienen,<sup>27</sup> de manera de dar una solución expedita a los requerimientos de los ciudadanos, recibir reclamos y sugerencias para mejorar la gestión de cada institución e incorporar elementos de transparencia en la información y relación con la ciudadanía. Estas oficinas deben estar en la totalidad de la administración pública el año 2000.

#### **Portal del Estado**

Desde este sitio web la ciudadanía accede a servicios del Estado en línea y a información casi 400 instituciones públicas, siendo una señal contundente en orden a acercar el Estado a la gente, favoreciendo la transparencia y el libre acceso a la información pública. A la fecha, registra más de

<sup>27</sup> A principios de 2000, 72 de los 115 servicios incluidos en la Ley de Presupuestos cuentan con esta unidad.

360 mil visitas, con un promedio de 1.700 visitas diarias.

A partir de 1998, los servicios públicos realizan balances integrales de gestión, en orden a abrir el camino a una gestión cada vez más transparente y eficiente. Hoy, estos balances están disponibles en internet e incluyen aspectos sustantivos cuantificables y demostrables de la gestión de cada servicio público, basándose en los Planes de mejoramiento de la gestión (PMG) diseñados anualmente.

### ***Gestión Estratégica***

#### **Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

A partir de 1997, todos los servicios públicos se han comprometido con el desarrollo de PMG, cuyos resultados permiten realizar un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados. Consecuentemente, ello permite otorgar incentivos a los funcionarios según el grado de cumplimiento de los mismos, en acuerdo con la asignación de modernización convenida con la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) en 1997.

#### **Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales**

Por primera vez de forma pública y sistemática, se ha implementado un sistema integral de evaluación de programas destinado a lograr una gestión moderna que responda a los principios de transparencia, eficiencia y efectividad. A la fecha, se han evaluado 101 programas y el 80% de ellos ha cumplido en forma adecuada los objetivos comprometidos.<sup>28</sup>

#### **Planes pilotos<sup>29</sup>**

Buscó transformar el sistema de gestión presupuestaria actual, que atiende fundamentalmente a la pura ejecución del gasto, en un sistema que exprese el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, debidamente compatibilizados con las políticas públicas y con las metas ministeriales y políticas que son generadas por los ministerios respectivos, bajo la coordinación y responsabilidad del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por último, un claro ejemplo del grado de avance en estas materias radica en la elaboración de indicadores

28 Esta iniciativa entró en operación en 1997 y a la fecha ha permitido evaluar programas por un monto cercano a los 1.545 millones de dólares. Los productos del mismo son los documentos que contienen los resultados de la evaluación hecha al programa sometido a evaluación, que han sido entregados a las comisiones de hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, como un antecedente para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación. Con este Programa se ha dado cumplimiento al protocolo de acuerdo suscrito entre la Comisión Mixta de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda en 1996, 1997 y 1998.

29 Los servicios comprometidos a esta iniciativa fueron: Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Fondo Nacional de Salud (FONASA), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Servicio de Impuestos Internos (S.I.I.), y el Servicio de Salud Valparaíso.

Aportes

**Cuadro No. 3**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO**

	1995	1996	1997	1998	2001
<b>Instituciones públicas</b>	26	49	67	66	149
<b>Indicadores</b>	107	197	291	285	275
<b>Promedio anual (1)</b>	4,11	4,02	4,34	4,31	1,84
<b>SEGÚN TIPO O DIMENSIÓN EVALUADA</b>					
<b>Economía</b>	4	16	33	n.d.	n.d.
<b>Eficacia</b>	76	80	96	n.d.	n.d.
<b>Eficiencia</b>	16	37	78	n.d.	n.d.
<b>Calidad de servicio</b>	11	64	75	n.d.	n.d.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (1) Promedio de indicadores por institución.

de desempeño por parte de los servicios públicos, todo lo cual va ligado (como ya se dijo antes) a la confección de balances integrales de gestión, a los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional. En términos del enfoque microeconómico, los convenios e indicadores de desempeño<sup>30</sup> suponen acuerdos entre el directivo a cargo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal), en el que queda explicitada la misión y objetivos estratégicos de la institución, como también los compromisos (en forma de un conjunto de metas) asumidos por cada una de las partes involucradas para lograrlos.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior (3), ya en 1995 se habían acogido de manera voluntaria a esta iniciativa 26 instituciones, para las cuales se habían seleccionado 107

indicadores de desempeño. Por otro lado, en 1997 se amplió a 67 instituciones con 291 indicadores. En cualquier caso, el crecimiento potencial en el tiempo se ha ido reduciendo (ver la proyección al 2001), ya que en la actualidad la mayoría de los servicios que están afectos a la aplicación de esta metodología ya se han integrado al uso del sistema.<sup>31</sup>

### **Descentralización e institucionalidad**

#### **Compromisos de Desconcentración**

El comité, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), formuló una serie de medidas y normas a fin de desconcentrar los servicios públicos en conjunto con los mismos servicios, las que fueron formalmente suscritas por todos los ministros de Estado a inicios de 1998. Por otro lado, desde 1993 existen en Chile gobiernos re-

30 Las dimensiones clásicas abordadas para medir el desempeño institucional en términos de evaluación e indicadores son: economía (que permite medir la capacidad de un servicio para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de su misión institucional); eficacia (que corresponde al grado de cumplimiento de los objetivos planteados con independencia de los recursos asignados para tal efecto); eficiencia (que mide la relación entre los insumos utilizados para generar un bien y/o servicio y la producción física o nivel alcanzado de éste); y calidad (que permite observar la capacidad del servicio para responder en forma rápida, directa y oportuna a las necesidades de los usuarios en términos de accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía en la atención otorgada).

31 Desafortunadamente, la aplicación de esta herramienta de gestión ha venido generando "incentivos perversos" ya que existiría un fenómeno de tratar de confeccionar e imponer indicadores a un gran número de actividades o hechos en los que se pierde el foco central y la utilidad misma del instrumento. Esto es, que los servicios han comenzado a diseñar indicadores poco relevantes en materia de gestión, orientándose casi exclusivamente a variables cuantitativas con un sesgo de exageración que "ritualiza" y provoca "fugaz" de esfuerzos en tal sentido. Al respecto Mario Waisbluth (1998) ha planteado que hay que tener cuidado "con caer en la trampa de ponerle números a lo fácil en vez de a lo necesario" y además, que "no se puede exigir ponerle números a aquello que es intrínsecamente cualitativo"; por otra parte señala que los indicadores "debieran hacerse públicos en vez de convertirse sólo en formularios que hay que llenar para ser enviados al Ministerio de Hacienda". En la práctica, esta última advertencia (lamentablemente) se ha transformado en una realidad palpable en la actualidad, sobre todo en lo que sucede con la confección y presentación de los PMG en un número no menor de reparticiones públicas.

gionales y a la fecha ya un 37% de la inversión pública es decidida por las propias regiones y no por el nivel central.<sup>32</sup>

#### **Institucionalidad Reguladora**

Se elaboró un informe propositivo sobre la modernización de la institucionalidad reguladora que incluye una serie de reformas legales y de carácter administrativo para reordenar la actual composición de los entes reguladores y fiscalizadores en materias de utilidad pública, competencia, recursos naturales y medioambiente.<sup>33</sup>

#### **Eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de información en la administración pública**

##### **Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación**

Su misión principal fue elaborar una visión prospectiva sobre las tendencias e impactos del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones en nuestro país y elaborar una

propuesta con lineamientos estratégicos y acciones concretas para potenciar la difusión de las nuevas tecnologías y redes a lo largo del país. El informe contiene un conjunto de recomendaciones e iniciativas (61 medidas), una serie de las cuales ya fueron implementadas por el comité y otras reparticiones.

#### **Decreto Supremo que valida el documento electrónico y firma digital en el Estado**

Mediante él se valida, dentro de la administración pública el documento electrónico y la firma digital. Esta iniciativa permitirá que el Estado de Chile ingrese plenamente a la era digital, incorporándose gradualmente las reparticiones públicas a partir de un plan piloto, actualmente en implementación.<sup>34</sup>

#### **Creación de una intranet gubernamental y la implementación de un sistema nacional de comunicación de videoconferencias**

Esta intranet pública<sup>35</sup> hará posible un ahorro para el fisco de más de cien

32 Según el Balance 1994-2000, se habrían registrado “importantes avances jurídicos en materia de gestión municipal, atribuciones del concejo municipal y participación local”. Además, se plantea que se diseñaron y ejecutaron 383 compromisos de desconcentración y se generaron nuevos instrumentos de inversión regional (Inversiones Regionales de Asignación Local – IRAL, Convenios de Programación y el Primer Concurso de Concesiones Regionales). No obstante, si bien entre 1990 y 1999 se registran cambios en las atribuciones acerca de las decisiones de inversión pública en regiones de un 14% a un 45%, entre otros avances de relevancia en materia de descentralización y desconcentración, nos parece que ésta es una de las esferas donde más se observan tareas pendientes ya que todas y cada una de las iniciativas ejecutadas o en actual desarrollo parecen insuficientes para avanzar de manera concreta, toda vez que el proceso de modernización tuvo un notorio carácter centralista y muchas veces, autorreferente.

33 Entre las leyes reguladoras promovidas durante el periodo encontramos principalmente: la Ley Nº 19603 que “Modifica la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos”; la Ley Nº 19610 que “Fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica”; la Ley Nº 19549 que “Modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios”; la Ley Nº 19542 que “Moderniza el sector portuario estatal”; la Ley Nº 19496 que “Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores”; y la Ley Nº 19479 que “Introduce modificaciones a la Ordenanza y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas”.

millones de dólares en cinco años, junto con permitir una conexión sustancialmente mejor para todos los servicios públicos a lo largo de Chile, abriéndose tremendas posibilidades para mejorar la gestión pública. De igual forma, permitiría implementar sistemas de videoconferencia en todas las regiones del país.

***Las tareas pendientes frente a los resultados obtenidos: Una mirada crítica...***

Parece natural el observar los anteriores resultados e identificar cuáles son los aspectos que aún quedan por resolver en materia de modernización de la gestión pública, tomando como base las orientaciones y desafíos preliminares definidos tanto por el Comité Interministerial como por las líneas de acción establecidas en el Plan Estratégico diseñado y ejecutado durante el periodo mencionado. Un primer elemento que se destaca es que en los seis ámbitos de acción

definidos se avanzó de manera heterogénea, esto es que en algunas áreas existió efectivamente un grado de desarrollo que puede tildarse de exitoso mientras que en otras queda la sensación de que, si bien se pudo hacer mucho más, no habrían existido las condiciones ni la voluntad (o el contexto) para completar de mejor manera los objetivos propuestos.

Al respecto, en la perspectiva de contribuir de manera objetiva a la presente discusión, se procedió a entrevistar a un número de actores que –a juicio del autor de estas líneas– se destacaron por la tenacidad, ahínco y capacidad de llevar a efecto la estrategia modernizadora.<sup>36</sup> Ellos son la principal fuente de información para observar de manera crítica y rigurosa la experiencia desarrollada, toda vez que como “protagonistas activos” del proceso pueden mirar retrospectivamente lo realizado y contribuir con reflexiones desde lo vivido, desde la experiencia

34 Ver Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1999. Al respecto, cabe destacar que el 7 de enero de 2000, la Contraloría General de la República marcó un hito al materializar el acto de toma de razón en forma electrónica, al efectuar dicho trámite con una resolución dictada por el director del S.I.I.

35 Se espera la consolidación de esta iniciativa durante el año 2000, tras la publicación del Decreto Supremo N° 5996 del Ministerio del Interior, el 12 de noviembre de 1999. Según estimaciones permitiría ahorrar alrededor de 60 millones de dólares en cinco años.

36 Las entrevistas fueron realizadas entre abril y octubre de 2000. Se privilegió el uso de “entrevistas tipo de carácter semiestructurado”, lo cual en la práctica permitió que en algunos tópicos los entrevistados se pudiesen expresar libremente (cuando fuese necesario). Por otro lado, la idea también fue contrastar la opinión de personas vinculadas al Comité de Modernización (específicamente, el señor Héctor Oyarce, quien es asesor permanente de este organismo y el señor Claudio Orrego, ex secretario ejecutivo del mencionado comité y actual biministro de Vivienda y Bienes Nacionales. Además, se contó con la colaboración de Ramón Figueroa, ex subdirector de la oficina de racionalización y función pública de la Dirección de Presupuesto y actual asesor del Ministerio de Hacienda) con la opinión de actuales o exdirectores de servicios públicos: Benjamín Schütz y Juan Francisco Sánchez, subdirectores de fiscalización y estudios respectivamente, del Servicio de Impuestos Internos; y Rony Lenz, exdirector del Fondo Nacional de Salud.

personal desarrollada, desde sus propias aprehensiones y miradas.<sup>37</sup>

En primer lugar, la mayoría de nuestros entrevistados, al ser consultados acerca de las razones que llevaron a modernizar la gestión pública, tiene opiniones bastante coincidentes. La mayoría menciona que el origen de los esfuerzos lo encontramos en:

- Cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil y frente al mercado en los '90 (existiría un agotamiento del modelo "fordista" de organización estatal que habría superado los límites de las economías de escala y dio muestras de ineficiencias generalizadas). En este escenario, existirían sectores desarticulados, con un conjunto de acciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales que inhiben o paralizan las acciones públicas.
- Cambios acelerados en los ámbitos tecnológicos y en los paradigmas y herramientas de gestión moderna, lo que adicionalmente se ve acrecentado e impulsado por los procesos de globalización en lo económico, político, social y cultural.
- Fuertes presiones desde el sector privado y productivo hacia el mejoramiento de la institucionalidad pública en un escenario de cambios estructurales en la economía, apertura de mercados internacionales, complejos y elevados niveles de competitividad sistémica (Porter, 1990 en Ramírez, 2000), entre otros.
- Fuerte aumento de demandas por prestaciones sociales de calidad, oportunas y adecuadas a la realidad de los beneficiarios.
- Crecientes expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil. En segundo lugar, al consultarles acerca de las limitantes u obstáculos que enfrentó el proceso de modernización en Chile, el abanico de respuestas es mucho más amplio y heterogéneo. En tal sentido, las principales trabas identificadas son:
- Resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional de los servicios, donde campos completos de la actividad pública quedan sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones de los actores involucrados tales como los funcionarios, políticos y autoridades públicas.
- Ritualismo administrativo expresado en una persistente cultura del

37 Se deja claro que la mezcla final entre la opinión de los entrevistados y la propia, plasmada en las siguientes líneas, se vincula más a la de un "observador activo" que interpreta los planteamientos de los entrevistados desde una noción de "objetividad entre paréntesis" (Maturana, 1989). Por lo tanto, distinguir entre las ideas y explicaciones dadas por los entrevistados y la interpretación propia puede dar lugar a ciertas confusiones (como plantea Maturana: "Si alguien dice algo, yo escucho algo pero lo que escucho está determinado en mí. El que escucha determina lo que escucha, no el que habla"). Al respecto, y para evitar eventuales "distorsiones" de contenido, le propongo al lector que al enfrentar el texto piense en la "conversación" en la que dichas ideas pueden haber surgido.

trámite aún no superada en el fondo de la gestión de los servicios. De este modo, los aspectos administrativos compiten con los sustantivos, fomentando la permanencia de un sistema de relaciones procedimental y de cuestionable eficiencia y eficacia lo cual, en definitiva, duplica esfuerzos, neutraliza los canales de innovación y atrofia (distorsiona), en última instancia, el sentido de la función pública.

- Insuficiencias tácitas en las formas de gestionar los recursos humanos en la administración pública, todo lo cual obedece en parte a la existencia de un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato público (Estatuto Administrativo –Ley N° 18834-).
- Ausencia de personal calificado en las competencias requeridas para la función pública.
- Fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural (la crítica

normalmente apuntó a la rigidez presente en la Ley de Bases Generales de Administración del Estado –Ley N° 19575- y a las respectivas leyes orgánicas constitucionales de servicios existentes).

- La transformación de la gestión se ve inhibida por las restricciones presupuestarias y la carencia de incentivos bien diseñados para mejorar los servicios públicos. Lo anterior dice relación tanto con el modelo de asignación presupuestaria que se basa más en insumos que en resultados obtenidos y por otro, al casi incuestionable y omnipresente rol que juega la dirección de presupuestos en la supervisión de la ejecución presupuestaria de cada institución pública.
- Centralismo extremo en las propuestas llevadas a cabo, lo cual se asocia a patrones de decisión jerárquico - formal que no permitirían romper el círculo de dependencia y el fomento de acciones más autónomas y responsables por parte de los servicios públicos.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Un tema recurrente es el del rol que le compete a la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus potestades, que en no pocas oportunidades retrasa y dilapida las iniciativas de gestión llevadas a cabo por los directivos públicos. Lo anterior se refleja en que esta institución que (según el artículo N° 87 de la Constitución Política) ejerce “el control de la legalidad de los actos de la Administración” (de manera *ex ante*) y al mismo tiempo, fiscaliza “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco” y examina “las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades” de acuerdo a lo establecido en el marco de la contabilidad general de la nación. Además, la crítica se orienta a que en la práctica no se estarían evaluando de manera sustantiva las intervenciones públicas desde una perspectiva ligada a la auditoría del desempeño (como en la esfera privada), sino que el enfoque iría ligado básicamente al estricto cumplimiento de normas legales o prácticas administrativas, que no siempre dicen relación con la búsqueda de eficiencia en materia de gestión. La orientación moderna, entonces, está involucrada a avanzar en el *accountability* o rendición de cuentas abierto a la ciudadanía (existe una enorme literatura al respecto) y a la redefinición de las tareas de esta institución o en última instancia, a la creación de una entidad autónoma con mayores atribuciones en estas materias, desligada de presiones políticas y fuertemente tecnificada que articule sus tareas a emitir informes de evaluación imparciales y por desempeño para el Congreso Nacional y que audite de manera *ex post*, como son los casos de la General Accounting Office en el caso norteamericano o el Dutch Court of Audit de Holanda.

- Por último, se observa que casi todos los entrevistados manifiestan que no habría existido en la práctica una “alta prioridad en la agenda de gobierno” de los temas relativos a modernizar el aparato público (en tal sentido, parece al menos paradójico que desde la publicación del Plan de Modernización donde el Presidente de la República reafirmaba “el compromiso por mejorar la gestión pública”, la percepción práctica de los involucrados a la ejecución del mismo sea tan divergente y alejada del “discurso”). La falta de voluntad política y del correspondiente apoyo de recursos al desafío son las opiniones más frecuentes de los actores.  
Un tercer nivel de opiniones radica en la evaluación global que los entrevistados asignan a la experiencia modernizadora en los últimos años. Al respecto, la mayoría considera que puede calificarse como “regular”, aunque se perciben avances positivos en varias esferas, algunos plantearon que inclusive “es hoy cuando el proceso recién comienza”. Reconocen de manera coincidente que durante el periodo se avanzó en posicionar el discurso y la preocupación por modernizar la gestión pública, pero que gran parte de los resultados se habrían derivado de los liderazgos ejercidos de manera independiente por cada uno de los servicios en sus respectivos ámbitos de acción. En este mismo sentido, la evaluación que hacen del trabajo realizado por el Comité de Modernización durante su vida útil<sup>39</sup> oscila entre un 5,2 y 5,7 (en una escala de 1,0–mala–a 7,0–excelente–). Además, queda claro en los comentarios de los entrevistados que existen sentimientos encontrados: por un lado, se alaba la capacidad comunicacional del comité que habría permitido posicionar un tema que no estaba inserto en la opinión pública ni en la agenda política (la figura de su secretario ejecutivo Sr. Claudio Orrego, goza de credibilidad en el sentido de convocar y predicar respecto a la necesidad de modernizar

39 En la actualidad, el comité ya no existe y en su lugar se ha creado el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, bajo la iniciativa del presidente Ricardo Lagos y la tutela de la división de modernización del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Al parecer, se optó por la configuración de “proyecto” por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como ésta tiene, considerando que “la mirada de proyecto está puesta en un servicio de óptima calidad a todas las ciudadanas y ciudadanos, por lo cual el conjunto de sus acciones apunta a lograr una gestión de calidad, participativa y transparente” (Egaña, 2000). En particular se plantean los siguientes objetivos: a) rediseño y reorganización del aparato del Estado, lo que implicaría una revisión de la institucionalidad existente, su marco de atribuciones y funciones; y b) modernizar la gestión pública, donde se contempla iniciar procesos de cambio en materia de recursos humanos, calidad de servicio, gestión de servicios, participación ciudadana en la gestión, auditoría, transparencia y probidad, y tecnologías de información y comunicación (en este objetivo se deja claro que se estaría “continuando” con el trabajo realizado por el Comité de Modernización bajo una nueva óptica de desarrollo). Ver al respecto el documento “Un Estado de servicio para la gente”, El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 12 de abril de 2000.

la gestión pública); por otro, se reconoce la “falta de voluntad política” manifestada en mayores recursos al desafío y a la falta de un espacio crítico de articulación orgánica respecto a propuestas que emergieron en la particular experiencia de los servicios que fueron involucrándose al proceso (se argumentó que “faltó consistencia entre los hechos y el discurso” con una nula capacidad de levantar acuerdos de fondo, viables y creíbles en el espacio público).<sup>40</sup> Lo anterior dice relación con la premisa de que siempre “quedan cosas por hacer” y el desafío es encararlas en el corto y mediano plazo, toda vez que cambios sustantivos en el aparato público no se dan “del día a la mañana” sino que son producto de un largo recorrido y aprendizaje que genera frutos en el tiempo (sobre todo en lo relativo a la cultura presente en los servicios públicos) “<http://www.iigov.org/papers/tema1/paper0053.htm>”.<sup>41</sup>

Por último, las principales recomendaciones que hacen los entrevistados cuando se les consulta sobre el

instrumental sugerido para dirigir de manera adecuada procesos de transformación y fomentar una gestión óptima en los servicios públicos, son a grandes rasgos:

En el ámbito de las herramientas de gestión global:

- Categorizar y definir claramente productos, servicios, objetivos, usuarios y estándares de calidad mínimos para establecer sistemas de control de gestión y evaluación adecuados.
- Mejorar los canales de información y comunicación para imprimir una gestión transparente y de “cara a los ciudadanos” (y no a espaldas de ellos). Lo anterior es recomendado tanto al interior (con, para y a través de los funcionarios) como el exterior (ciudadanía, Gobierno, opinión pública, etc.).
- Verdaderos instrumentos de incentivo como elemento dinamizador y gatillador de mejoras en el trabajo. Lo anterior involucraría flexibilizar aún más la ejecución de recursos presupuestarios

40 Se plantea que la experiencia en Chile tal vez “fue legal pero no legítima”, es decir, se propuso avanzar sobre todo desde un punto de vista ligado a la creación de instrumentos legales pero sin una validación ni compromiso sentido por los actores involucrados (ministros, directores de servicio, funcionarios y usuarios).

41 En general, si bien las opiniones vertidas son muestra y fiel reflejo de las percepciones de los entrevistados y sus correspondientes experiencias, se observa que la crítica común se orienta a que durante el gobierno de Frei no se dieron lineamientos claros en esta materia, todo lo cual se manifestó (parcialmente) en los resultados de las pasadas elecciones de gobierno donde habría quedado en evidencia el descontento y la insatisfacción de la ciudadanía respecto al cumplimiento de sus expectativas, y donde el “sentimiento de frustración” se hizo ver. Una opinión algo distinta tuvo Ramón Figueroa, quien apela a que la lógica de los llamados proyectos pilotos (o en sus propias palabras: “abrir ventanas” y fomentar el “efecto demostración”) no puso en riesgo ni comprometió a la totalidad del sistema. Esto, a diferencia de procesos de reforma administrativa del pasado, habría permitido diversificar y expandir las experiencias exitosas en una lógica de “ensayo – error” que si bien es atomizada, ha provocado cambios importantes que tienen que seguir alimentándose y recreándose en la cotidianeidad del accionar de los servicios.

que le es asignada a los servicios públicos y cuyo mediador fundamental (y en no pocas oportunidades, arbitrario) es la dirección de presupuesto del Ministerio de Hacienda.<sup>42</sup>

En la esfera de las herramientas de gestión con las personas:

- Poner en el centro el liderazgo y las prácticas de trabajo en equipo.
- Potenciar la flexibilidad y rotación del personal (vertical, horizontal, transversal, funcional) dentro de los servicios y entre ellos.
- Descentralizar y delegar (en la medida de lo posible), otorgando y dotando de capacidades a las personas, lo cual va de la mano con permitir adecuados niveles de autonomía frente al manejo de recursos y procesos.
- Ampliar la participación activa de los ciudadanos y funcionarios en la configuración moderna del servicio.

### ***Reflexiones finales (a modo preliminar)***

Así, luego de haber observado la opinión de los entrevistados, queda

la sensación de que se está en presencia de variados y no pocos desafíos por delante. Se reconoce, casi de manera explícita, que existe una “baja capacidad de innovación institucional” cuyo origen estructural lo encontramos en las serias rigideces en la esfera presupuestaria y normativa que rodean y definen el campo de acción “posible” de los servicios públicos. Al mismo tiempo, las herramientas de gestión definidas institucionalmente (como son los PMG, los convenios de desempeño, la definición de planes estratégicos e indicadores de gestión) si bien son trasfondos interpretativos comunes, no responden a la heterogeneidad y polifuncionalidad de los servicios públicos dados sus diversos y a veces múltiples espacios de acción. De este modo, las reglas o normas como basamentos a la acción administrativa no generan ni agregan valor alguno a las actividades desarrolladas (en el caso de los usuarios, el impacto es, por decirlo de algún modo, menos que marginal) y se transforman a la larga en “informes

42 Es bastante conocido el problema de las asignaciones presupuestarias y la “restringida y poco útil” lógica con la que opera el sistema financiero en la administración pública chilena. En la práctica, se reconoce que no existen reales incentivos al ahorro público o a la generación de ingresos ya que se sabe que si esto ocurre, en el primer caso, el presupuesto del año siguiente se reduce y en el segundo caso, se comienza normalmente una “cacería de brujas”, ya que implícitamente es mal mirado (y legalmente casi imposible) que los servicios generen excedentes en términos de recursos obtenidos a través del cobro de algunas de sus prestaciones. Este hecho, según algunos, sería ir en contra del principio de bien común, sobre todo en lo que se refiere a los grupos más vulnerables. Sin embargo, existe evidencia que demuestra que en determinadas situaciones, los usuarios estarían dispuestos a cofinanciar un servicio o pagar más, siempre y cuando esto signifique mejor calidad en las prestaciones (desde un punto de vista microeconómico, inclusive es posible el conciliar la equidad con la eficiencia si los incentivos del sistema son bien diseñados y si la implementación de estos responde a los objetivos planteados, tanto de los proveedores del servicio como de los beneficiarios o “clientes” de éste, considerando por ejemplo, subsidios focalizados para quienes no tengan “capacidad de pago”, lo cual supone contar con sistemas de focalización e información adecuados y efectivos).

que si no se hacen ni se cumplen los plazos establecidos se sanciona”, todo lo cual restringe aún más las posibilidades de aprendizaje de las organizaciones públicas. Visto de este modo, si bien el proceso descrito tiene la ventaja de la llamada “transición semántica”; esto es, que los servicios han ido incorporando crecientemente conceptos como “calidad, eficacia y eficiencia, y productividad” entre otros, no ha podido romper con las ataduras necesarias para que el mejoramiento no sea un estado en el tiempo, sino que sea un proceso permanente de construcción y reconstrucción de legitimidad en las acciones desarrolladas, con un fiel apego a cumplir con las expectativas de todos los actores involucrados a fin de garantizar (en la práctica) el concepto de bienestar colectivo.

Finalmente, cuando los esfuerzos son tan dispersos y poco “conversa-

dos o consensuados” con quienes son los verdaderos protagonistas (usuarios y funcionarios), se corre el peligro de no llegar a ninguna parte o, en el mejor de los casos, avanzar tres pasos y retroceder dos.<sup>43</sup> Visto de esta manera, es necesario redefinir el concepto de estrategia<sup>44</sup> como la capacidad de hacer gestión en un entorno inestable, impredecible y perturbador, donde las personas buscan a alguien que se haga cargo de la volatilidad e incertidumbre, donde la confianza sea una alternativa para refundar las tradicionales relaciones entre el Estado y la ciudadanía, donde nos sintamos llamados a construir comunidad y hacer reales esos grandes sueños<sup>45</sup> que poco a poco se han ido esfumando en nuevos formularios y barreras que casi indisolublemente han decidido quedarse entre nuestras instituciones (ver cuadro 4).



Fuente: Diario El Mercurio del día jueves 10 de agosto de 2000, Cuadro A-3

43 En alguna ocasión escuché una frase tradicional que refleja fielmente esto: “La mejor manera de no llegar a ninguna parte es partir a distintos destinos”.

44 Ya en 1992, Henry Mintzberg nos decía que “en la organización innovadora es el entorno el que domina” (*El proceso estratégico*. H. Mintzberg & J.B. Quinn, Prentice-Hall, 1992).

45 Al respecto, un aporte interesante es el que se despliega en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. “Más sociedad para gobernar el futuro”, PNUD – Naciones Unidas, marzo de 2000.

## CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS

### *Conclusiones*

A partir de los antecedentes presentados, es posible afirmar que el contexto en el que se desarrolló la llamada estrategia de modernización de la gestión pública en Chile podría subdividirse en dos grandes periodos. A saber:

1990 – 1994: donde se privilegió la nivelación de condiciones en el funcionamiento de la administración pública chilena (se incluye la mejora de remuneraciones del personal público; establecimiento de las metas ministeriales; fomento y estímulo a los servicios públicos en la introducción de mejoras al desempeño institucional; entre otros).

1994 – 2000: modernización de la gestión pública como eje incluido dentro de las prioridades de la agenda gubernamental. A su vez, de acuerdo al análisis desarrollado, es posible desagregarlo en dos etapas fundamentales:

- 1994 – 1996: primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos: Aprendizaje metodológico y generación de un lenguaje común.
- 1997 – 2000: definición y consolidación de la estrategia de moderni-

zación: Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.<sup>46</sup>

En este sentido, el programa de gobierno del presidente Frei definió a la modernización de la gestión pública como una de sus principales prioridades y fue consolidando una perspectiva “gerencialista”, que “rechazaba la idea de la gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central” (Marcel, 1998).

Ahora bien, si en los hechos no existió una demanda explícita por parte de la ciudadanía ni presiones por mejorar el funcionamiento en la provisión de servicios públicos, es reconocible el hecho de que el gobierno de turno recogió las inquietudes en esta esfera y logró posicionar un tema que hasta entonces se mantenía sólo en el plano del discurso político. De tal modo, las iniciativas llevadas a cabo durante el periodo contemplado, fueron respondiendo de manera heterogénea y dispersa a los objetivos de un desafío como éste: centrar la gestión pública en las necesidades de los usuarios, avanzar en el tema de la transparencia y rendición de cuentas e incorporar criterios de racionalidad

<sup>46</sup> Véase al respecto: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado – MINSEGPRES (2000). Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000. Lecciones y Aprendizajes, en “La administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000”, Facultad de Derecho, U. de Chile, editorial CONOSUR (72 – 95).

económica y técnica al uso de los recursos fiscales que manejan las instituciones gubernamentales.

Es así como el proceso de modernización de la gestión pública en Chile obedeció a la categoría de los llamados cambios discontinuos donde no se cuestiona la lógica de acción dominante o la identidad propia de los servicios públicos en sus formas y actuaciones. Al observar los distintos componentes desarrollados en los nodos precedentes, queda la sensación de que en el caso chileno, los cambios obedecieron a la noción de “adaptación espontánea” (y muchas veces forzada desde la cúpula de gobierno), lo cual se refleja en los fuertes contrastes entre los esfuerzos realizados y la opinión de los múltiples actores involucrados (en especial los usuarios y los directivos públicos entrevistados). Al parecer, estaríamos frente a un proceso cuyo resultado fue el conservar de manera dinámica las patologías acumuladas en la burocracia pública bajo el maquillaje de cambios espontáneos e incrementales de carácter periférico y no sustantivo.<sup>47</sup>

Seguimos entonces frente a servicios públicos que no renuevan en el fondo sus prácticas y vínculos dentro y fuera de las paredes que los cobijan. El usuario continúa sintiéndose como un forastero en una tierra extraña, donde la mera adaptación marginal

de los servicios públicos es vista como insuficiente y poco comprometida. Sin embargo, estos factores son la oportunidad que se presenta para atacar los temas de fondo, recreando el tejido de confianza y apertura que permita acercar a los ciudadanos a la gestión de los servicios y a la articulación de sus prestaciones. No es de extrañar que los casos exitosos no sólo involucraron nuevas herramientas de gestión y tecnología, sino que colocaron en el centro de los esfuerzos el contacto permanente y fluido con quienes son depositarios esenciales de la función pública: los ciudadanos. Por tanto, la crítica se focaliza en la notable “ausencia” de procesos constantes y activos de participación de actores que permitan legitimar y facilitar las transformaciones necesarias para incorporar en la gestión pública una lógica de aprendizaje permanente para, con y a través de las personas, ya sean éstas funcionarios, usuarios, autoridades políticas, empresarios, universidades, entre tantos otros.

Para alcanzar una fase de desarrollo más integral se requiere superar el enfoque hegemónico de considerar a las organizaciones públicas como la parte meramente instrumental del Poder Ejecutivo. Dicha observación se basa en que los servicios públicos son aún vistos como una prótesis del gobierno perfectamente articulada a

<sup>47</sup> No obstante, se deja claramente establecido que en términos del ámbito de acción de la estrategia modernizadora (abordadas por el Comité) no se consideraban los procesos de rediseño estructural del aparato público ni tampoco el avance en las materia de reforma sectorial (como educación, salud, etc.).

través del engranaje mecánico de la legalidad, de tal modo que la burocracia estatal se concibe como la emanación organizativa de la racionalidad jurídica, dentro de un marco garantista que se complementa con una orientación eficientista, donde la racionalidad económica supera cualquier intento por incorporar infraestructuras administrativas que fomenten la adhesión e incorporación de funcionarios y ciudadanos a la toma de decisiones y a la gestión propia de la institución, generando una suerte de “babelismo” donde las lógicas de acción se contraponen unas a otras, y esto provoca una parálisis casi insuperable en la práctica cotidiana del quehacer público.<sup>48</sup>

Un elemento que no debe escapar a lo desarrollado dice relación con que la modernización no es el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización, ni de la incorporación de nuevas plataformas tecnológicas. En su sentido amplio, debiera reconocerse como parte de un posicionamiento institucional en permanente examen y aprendizaje, con una vinculación estrecha con el papel del Estado y la legitimidad democrática, aspectos que presuponen que la política y la administración no son compartimentos estancos. De este modo, supone

reconocerla como algo más que un asunto técnico, relevando su dimensión política toda vez que la eficacia de un procedimiento o estructura no es inmutable y universal, y varía en función de las condicionantes en las que se aplica; en tal situación, la “renovación estética” surte efectos de demostración en el corto plazo pero es inconsistente con proyecciones de mayor continuidad y suficiencia en el mediano y largo plazo. La paradoja entonces es tal vez reconocer que en algunos casos se hizo “eficientemente lo incorrecto”, esto es, que al poner en el centro de las preocupaciones las variables cuantitativas, financieras y de medición y control del gasto público en las instituciones se perdió de vista el norte final de las acciones que los servicios desempeñan en su compromiso con el bien común. Recordemos que las técnicas de gestión en la esfera pública no operan en un vacío valorativo; si a esto le agregamos que la mayoría de los problemas de origen siguen estando presentes, nos encontramos con la sorpresa de que “después de tanto andar, estamos en el mismo lugar”.

Es necesario asimilar que la racionalidad jurídica o financiera en el actual desarrollo del aparato público chileno está en consonancia con una administración que cumple el papel

<sup>48</sup> Conviene señalar que en este aspecto, el proceso analizado vuelve al punto de partida que da origen a su propia fundamentación ya que se rutinizan nuevas prácticas concebidas como innovadoras: es el caso de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG, Ley N° 19553). Lo anterior, deja en evidencia que el paso de una orientación basada en las normas y procedimientos a una cultura de resultados constituye una declaración inocua y en la práctica una falacia difícil de superar si no se opera en un nivel distinto (el llamado “ritualismo administrativo” sigue estando presente en la gestión de la mayoría de los servicios públicos).

de un agente que se esfuerza en conservar el *statu quo* en una sociedad que se supone estable, mientras que la racionalidad de gestión se corresponde con una administración que asume el rol de agente de cambio en una sociedad en constante flujo de transformación.<sup>49</sup>

La ciudadanía (salvo algunas excepciones) continúa siendo un conjunto de inválidos frente a la “buena voluntad” de los funcionarios y servicios públicos. Si bien la lógica de moda de definir al usuario como “cliente” y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada –cuyo incumplimiento debería ser compensado–, ha sido un elemento de interesantes efectos en materia de cartas de derechos ciudadanos o compromisos con los beneficiarios, aún no logra incorporar integralmente al ciudadano común como agente partícipe de la acción pública.

**Los desafíos y las propuestas:  
Por un modelo de gestión  
pública dinámico y  
comprometido a escala humana  
(capital social como eje del  
nuevo desafío)**

Quisiera finalizar presentando un cúmulo de ideas o propuestas que surgen de la natural “integración de componentes” de la red de informa-

ción que configura y sostiene este estudio. En primer lugar (y como es obvio), parece necesario a la luz de los resultados y la experiencia desarrollada en Chile, posicionar el debate sobre la necesidad de contar con un nuevo marco normativo más acorde con las tareas propias de un gobierno Moderno. Esto está vinculado a la modificación sustantiva de dos cuerpos legales que, más que facilitar el proceso descrito, lo han entorpecido: la Ley N° 18575 de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley N° 18834 sobre Estatuto Administrativo. Ambas normativas, por su rigidez y obsolescencia, han ido transformándose en fuertes barreras al mejoramiento del aparato público en pro de mayores niveles de flexibilidad y adecuación a las cambiantes circunstancias sociales, políticas y económicas que ha experimentado el país en los últimos años.

Por otro lado, aún en el plano de las modificaciones estructurales y normativas, se hace necesario avanzar en los siguientes aspectos:

a) La necesidad de contar con un Estado fuerte, ágil, flexible, oportuno y “sin grasa”; con prestigio y legitimidad en la ciudadanía, de modo que ésta se vea realmente convocada a participar en la gestión de los servicios públicos. Esto requiere de

<sup>49</sup> Inclusive el incumplimiento de normas que generan más normas lo que ha venido consiguiendo es incrementar los vacíos legales (aunque parezca contradictorio), la discrecionalidad (dada la posibilidad de interpretar de manera distinta una misma normativa) y más incumplimientos. Lo anterior puede verse claramente reflejado en los “vicios implícitos” en la ejecución presupuestaria o bien en las acciones de fiscalización de actos públicos que realiza la Contraloría General de la República.

componentes gubernamentales que potencien un sistema de funcionamiento “socialmente integrador”, que proporcione equilibrio y coherencia a las estrategias de provisión de servicios y bienes, y que limite o erradique las tendencias a la disgregación social o exclusión de cualquier tipo. Lo anterior supone un gran esfuerzo de apertura de los servicios públicos hacia la sociedad, ya no como meros articuladores de la demanda social, sino como dimensiones complementarias que sustentan la esencia (en última instancia) del quehacer público: los servicios públicos y la ciudadanía son las dos caras de una misma moneda, que deben ser integrados como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente.

b) Se requiere avanzar en la reducción del número de ministerios actualmente existentes, ya que esto puede ser una gran contribución a darle mayor racionalidad y coherencia al accionar estatal (reduciendo al mismo tiempo el fenómeno de multiprincipalidad de agentes y la reducción de los costos de transacción e información para con los usuarios del sistema). Lo anterior se fundamenta en que menos ministros con miradas más omnicomprendivas debieran redundar en mayor coordinación de las políticas públicas, y más eficaz focalización de su intervención.<sup>50</sup>

c) Uno de los desafíos más importantes en estas materias consiste en “descentralizar” las acciones de modernización de la gestión pública en el futuro, ya que justamente donde más problemas existen (y donde más se ha notado la carencia de esfuerzos sistemáticos) es a nivel local, en las diversas municipalidades existentes en Chile. Esto presupone que también exista una política de modernización y fortalecimiento institucional a nivel de los gobiernos regionales (intendencias) y provinciales (gobernaciones). Recordemos que al observar la experiencia, uno de los terrenos más olvidados (y con más pobres resultados) por la estrategia modernizadora es el ámbito de los gobiernos subnacionales.

d) Profundas modificaciones en el marco de manejo de recursos humanos, para lo cual se requiere modificar los incentivos perversos que están vigentes en el marco legal existente. La idea de fondo, es avanzar a un sistema “meritocrático” que permita dignificar la función pública y la vocación de servicio público, aumentando las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilizando las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de “inamovilidad” a “empleabilidad”).

50 Al respecto, ya en 1996, Marcelo Schilling (en ese entonces Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo) planteaba la necesidad de reducir de 21 a 12 los ministerios existentes. Además, se manifestaba que “el sistema electoral que rige Chile ha creado un sistema ministerial estrechamente ligado a los requerimientos electorales de los partidos. Ello explica en parte el paulatino aumento de carteras sin justificación técnica y la consolidación de una suerte de remate ideológico de los ministerios frente a cualquier crisis coyuntural o cambio de gobierno” (Véase, diario El Mercurio del 14 de enero de 1996).

e) Además, se hace necesario contar con instrumentos legales que faciliten el cumplimiento de los compromisos que son definidos para con los usuarios por los servicios públicos. Esto dice relación con la generación de mecanismos que garanticen la adecuada y oportuna respuesta al ciudadano, la satisfacción de sus requerimientos, la celeridad de sus trámites y la posibilidad de recompensarlo en caso de no cumplimiento. Lo anterior está ligado a fomentar el “control ciudadano” de las instituciones, materias en las que aún no se han establecido iniciativas latamente discutidas como son: los tribunales y procedimientos sobre lo contencioso administrativo y el llamado *Ombudsman* o defensor del pueblo.

Por otra parte, se hace necesario, para pasar a una fase de consolidación de los dispersos esfuerzos modernizadores, el superar la ambigüedad en materia de política pública vinculada a los temas de gestión y desarrollo de la administración pública. Al respecto conviene señalar la opinión del exsecretario ejecutivo del Comité de Modernización en relación a la falta de un marco institucional y apoyo político en estas materias: “A pesar de que el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue creado por el presidente y está compuesto por los ministerios más importantes del gobierno (Hacienda, Presidencia, Interior, Trabajo,

Economía), lo cierto es que éste no tiene la radicación institucional que le permita llevar a cabo en forma óptima su tarea, al menos por las siguientes razones: a) en la práctica está lejos del presidente; b) su coordinador (secretario ejecutivo) tiene rango de jefe de división, no es un ministro; c) demasiados responsables al final también significan ninguno; d) precariedad de medios, tanto financieros, humanos y jurídicos.<sup>51</sup>

De ahí que parezca necesario el revitalizar la idea de contar con una institucionalidad que permita enfrentar los retos que impone un constante mejoramiento del aparato público, a través de la creación de un organismo que concentre las tareas vinculadas al desarrollo permanente de la administración pública chilena. Al respecto, conviene señalar la exitosa experiencia de la Escuela de Administración Pública de Francia (ENA) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en España, que funciona en coordinación directa con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), o el caso de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil. Visto desde este punto de vista se proponen dos alternativas:

- La creación de un Instituto de Servicio Civil de carácter autónomo, que se responsabilice por capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos

<sup>51</sup> Orrego, Claudio. Seminario Internacional sobre la Reforma Gerencial del Estado, Brasilia, 17-18 de noviembre de 1998.

en todos los niveles de la administración pública, con criterios de selectividad, pertinencia, actualización y de manera descentralizada (a fin de fomentar avances en los gobiernos subnacionales). Asimismo, debiera desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con las universidades y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de administración pública.<sup>52</sup>

- La creación de una institución de carácter ministerial (o por lo menos, como Subsecretaría) que se encargue de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos, posibilitando reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo a la realidad de cada servicio público en particular (evitando homogeneizar la

diversidad y fomentando innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición). Dicha institución será responsable por generar y desarrollar la política de *management* público, lo cual debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de carrera funcionaria en base a mérito, evaluar periódicamente y orientar a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento con el basamento en la lógica de aprendizaje, y que sirva de antecámara para la participación activa de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales, universitarias) en los procesos de cambio del sector público. Entre sus principales desafíos podemos mencionar:

- Rediseño y adecuación de los órganos centrales de administración desde un enfoque de renovación permanente de las estructuras, perfiles y diseño de puestos de trabajo.
- Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión pre-

52 Cabe destacar que hace veinte años, existía en Chile la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos (ENA), cuyo objetivo fundamental era el promover la profesionalización de los empleados del sector público, impartiendo los conocimientos necesarios, a fin de que asumieran con plenitud sus actuales y futuras responsabilidades dentro de la carrera funcionaria y en apoyo a la efectividad de las reformas administrativas (apoyando la implementación de planes y programas nacionales).

Además, en Chile existen actualmente dos experiencias similares en otras esferas del quehacer público: la Academia Judicial (Poder Judicial) y la Academia Diplomática Andrés Bello (Ministerio de RR. EE).

La Colección de Papers es una publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humano), con el patrocinio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán).

supuestaria en colaboración con la dirección de presupuestos.

- Desarrollar efectivos instrumentos de evaluación imparcial, transparente y abierta a la ciudadanía.

- Velar por la idoneidad de los directivos y funcionarios públicos a través de mecanismos de acceso flexibles, procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes, y sistemas adecuados de recompensa, desarrollo y remoción en un marco de responsabilidad por resultados y mérito.
- Flexibilizar la gestión de recursos humanos.

- Configurar una tipología plural de reparticiones (recordemos que la realidad administrativa es heterogénea y diversa. En ella encontramos actividad reguladora, prestadora y promotora; por tanto, es necesario diseñar organizaciones que puedan innovar en entornos de extrema fluidez y conservar la esencia de la función pública).

- Configurar el cambio como un proceso, pero clarificando previamente el modelo consensuado en el diseño y la ejecución con los principales protagonistas de la acción pública, fortaleciendo una red de compromisos estables y cooperativos.

Es así como la evidencia presentada nos hace pensar que el avanzar en las llamadas “destrezas relacionales” permitirían hacernos conscientes de que la tarea por mejorar la gestión pública de manera permanente no es sólo la responsabilidad de un comité o de un grupo de personas técnica-

mente idóneas, sino que supone un espacio de reflexión permanente donde se privilegie la gestión participativa, se facilite el aprendizaje de las personas que conforman las instituciones públicas (tanto en la esfera de los funcionarios como los usuarios) y, por ende, se reconozca que en última instancia toda organización está constituida por seres humanos que no sólo trabajan sino que operan en base a emociones (como dinámicas corporales que especifican los dominios de acción en que nos movemos). Si queremos convivir en un contexto de servicios públicos adaptables y sensibles a las múltiples necesidades sociales, que respondan de manera adecuada a éstas y que expandan su campo de acción al deseo de incorporar al ciudadano, es necesario cambiar el “lenguaje” del espacio relacional en el que opera la gestión pública.

En efecto, el lenguaje, como fenómeno que nos involucra como seres vivos y, por tanto, como un fenómeno biológico que se origina en nuestra historia evolutiva, consiste en un operar recurrente, en coordinaciones de coordinaciones conductuales consensuales. De esto resulta que las palabras son nodos en redes de coordinación de acciones, no representantes abstractos de una realidad independiente de nuestro quehacer. Es por esto que las palabras no son inocuas y no da lo mismo que usemos una u otra en una situación determinada. Las palabras que usamos no sólo revelan nuestro pensar sino que proyectan el curso de nuestro quehacer. Ocurre, sin embargo, que el dominio en que se dan las acciones que las palabras coordinan no es siempre aparente en un discurso, y hay que esperar el devenir del vivir para saberlo. Pero no es esto último lo que quiero destacar,

## Aportes

sino que el contenido del conversar en una comunidad no es inocuo para esa comunidad porque arrastra su quehacer (Maturana, 1989).

En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes y servicios públicos” y “bienes de valor social” [...]. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal” [...] que permita fortalecer una cultura de la convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos” (CEPAL, 2000).

Es así, como la modernización de la gestión pública debiera ser entendida como un proceso permanente de rearticulación y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados a la esfera estatal, a partir de una lógica que fortalezca a las instituciones desde la óptica del aprendizaje organizacional y el incremento del capital social en el sentido de fortalecer la generación de espacios de confianza

y apertura entre los servicios públicos y los ciudadanos. Lo anterior supone la generación de estrechos vínculos entre la sociedad civil, el sector público y la esfera privada, todo lo cual pasa por reconocer abiertamente que “la calidad de la gestión pública se juega en la ventanilla de atención” y que para ello es menester incorporar a los funcionarios públicos y a los usuarios en la creación de valor público sobre la base de principios y valores compartidos, en un contexto de participación democrática que posibilite la superación de la conocida paradoja del “yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden”.

Ése es el desafío... Ésa es la gran oportunidad que se nos abre a la entrada de un nuevo milenio, para mejorar la gestión pública y posicionarla como eje articulador del desarrollo. En última instancia, para saber que queremos cambiar en el aparato público, debemos preguntarnos por lo que queremos conservar de él y en ese contexto, al conservar lo fundamental (que suponemos es el “bienestar de la sociedad como totalidad”), abrimos espacio para que todo cambie en torno a lo que se conserva y, de este modo, se facilitan los procesos que fomentan la innovación y la adaptación permanente de los servicios públicos en su relación sistémica con las esferas del quehacer político, social, cultural y económico de la comunidad en la que se insertan y evolucionan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin A., Patricio: *Crecimiento con equidad. Discursos escogidos (1992– 1994)*. Santiago de Chile, 1994. Editorial Andrés bello, 494 páginas.
- -----*La Transición Chilena. Discursos Escogidos (Marzo 1990– 1992)*. Santiago de Chile, 1992. Editorial Andrés Bello, 500 páginas.
- Banco Mundial. *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington DC., 1977. Editorial del Banco Mundial.
- CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago de Chile, 2000. CEPAL – Naciones Unidas.
- -----*El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Santiago de Chile, 1998. Libros de la CEPAL N° 47, Naciones Unidas, 293 Páginas.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994– 2000*. Santiago de Chile, enero de 2000. 100 páginas.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. *Modernización de la Gestión Pública*. Reunión de Trabajo. Santiago de Chile, diciembre de 1994. 50 páginas.
- Concertación de Partidos por la Democracia. *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*. Santiago de Chile, 1993.133 páginas.
- Concertación de Partidos por la Democracia. Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar. *Concertación de Partidos por la Democracia*, Chile, 1989.
- Dirección de Presupuestos (1999). Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG Ley N° 19.553), Santiago de Chile. 32 páginas.
- División de Modernización de la Gestión Pública (octubre de 1997). Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile. 27 páginas.
- 12. Echebarría A., Koldo (2000). Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. División Estado y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC., Estados Unidos. 27 páginas.
- Facultad de Derecho – Universidad de Chile / Varios autores (2000). *La Administración del Estado de Chile (1990-2000)*. Editorial Jurídica CONOSUR, Santiago de Chile. 780 páginas.
- Flores, Fernando (1989). *Inventando la Empresa del Siglo XXI*. Editorial DOLMEN, Santiago de Chile. 115 páginas.
- Kliksberg, Bernardo - Compilador (1984). *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España. 326 páginas.
- Lahera, Eugenio – Editor (1993). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago de Chile. 410 páginas.
- Lechner, Norbert (1990). *¿Son compatibles Modernidad y Modernización? El desafío de la democracia latinoamericana*. Documento de Trabajo – Programa FLACSO Chile, Número 440. Santiago de Chile, 22 páginas.
- Longo M., Francisco (1994). *Diseño Postburocrático de Organizaciones Públicas: La Perspectiva*

## Aportes

- Divisional. Paper ESADE, Número 130, Noviembre de 1994, Barcelona – España.
- Management Development Program – MDP (1990). Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión. Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública, PNUD. 23 páginas.
  - Marcel, Mario; Tohá, Carolina (1998). Reforma del Estado y de la Gestión Pública, en Cortazar, René; Vial, Joaquín (Editores), “Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo”. Editorial DOLMEN, Santiago de Chile. Páginas 575 – 633.
  - Maturana R., Humberto (1990). Emociones y Lenguaje en Educación y Política. Editorial HACHETTE – CED, Santiago de Chile, 98 páginas.
  - Mintzberg, Henry (1996). Managing Government or Governing Management, en Harvard Business Review (MBR – Harvard University, Boston), May – June 1996, USA.
  - Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (1992). El Proceso Estratégico. Prentice-Hall Editores, México. 1207 páginas.
  - Moore, Mark H. (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Editorial PAIDOS, Barcelona, España. 438 páginas.
  - North, Douglas C. (1989) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press.
  - OECD (1994). Performance Management in Government: Performance Management and Result-Oriented Management. Public Management Occasional Paper N° 3, OECD.
  - Prats Catalá, Joan (2000). “Reinventar la Burocracia y construir la Nueva Gerencia Pública”. Documento de Trabajo del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) – PNUD (disponible en \t\*\_blank\* <http://www.iigov.org/>
  - Prats Catalá, Joan (1993). “El Desarrollo del management Público en la América Latina de los 90. La Estrategia del M.D.P. (Management Developmet Program)”. Papers ESADE, Número 92, Barcelona –España.
  - Prats Catalá, Joan (1992). “La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias”. Papers ESADE, Número 82, Barcelona – España.
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2000). Desarrollo Humano en Chile 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro. PNUD – Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (1998). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización. PNUD, Santiago de Chile.
32. Ramírez A., Álvaro (2000). Gerencia y Modernización de la Gestión Pública (Documento de Trabajo Docente). Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile. 20 páginas.
- Ramírez A., Álvaro; Rivera B., Matías; Feliú S., Ximena (1998). Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica. Ensayo aparecido en “Visiones Estratégicas para Chile”, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con ILPES – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
  - 34. Vignolo, Carlos (1996). Zen en el Arte de Innovar: Hacia un Nuevo Paradigma de la Innovación Empresarial. Documento de Trabajo, DII – U. de Chile. 20 páginas.
  - Vignolo, Carlos; Vergara, Carlos (1994). Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición. Trabajo aparecido en “¿Qué espera la Sociedad del Gobierno? (Tomassini, Luciano – Editor),

## ***Aportes***

Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago de Chile, páginas 155 – 184.

- Vignolo, Carlos (1993). Gestión Pública en la Era de la Gestión. Revista de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XV, Números 1-2, Santiago de Chile. Páginas 169 – 186.
- Waissbluth, Mario (1998). Indicadores de Desempeño en la Gestión, en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio". Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile.

## **MODELOS DE DIVISIÓN DEL TRABAJO POR GÉNERO<sup>1</sup>**

---

Fernanda Wanderley\*

La ampliación de los derechos ciudadanos de las mujeres en Bolivia tuvo hitos importantes, como la Ley del Divorcio de 1931 y el derecho al voto en 1952, la Ley Contra La Violencia Intradoméstica de 1995 y la Ley de Cuotas de 1997. Estos importantes símbolos de las conquistas ciudadanas de las mujeres fueron acompañados por el silencioso ingreso de un número creciente de mujeres en las escuelas, en las oficinas y en los distintos espacios sociales. Algunos indicadores nos ofrecen una idea de estos cambios. En 1976, el 48,6% de la población femenina de quince a más años de edad era analfabeta, en contraposición al 24,2% de varones; porcentajes que disminuyeron al 27,7% y al 11,8%, respectivamente,

en 1992. Los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda del 2001 indicaban que el 18,8% de las mujeres mayores a quince años eran analfabetos y el 6,7% de los varones. En 1976, del total de la población con nivel universitario, el 18% eran mujeres y el 82% restante, varones. Dieciséis años más tarde (1992), la relación era del 32% y 68%, respectivamente. En el 2000, la población de 6 a 24 años con nivel universitario se distribuyó en 49% de mujeres y 51% de varones.

Los cambios en la participación de las mujeres en las actividades generadoras de ingreso también se reflejan en las estadísticas. En 1976, el 22% de la población femenina en edad de trabajar estaba insertos en el mercado o buscando un empleo; porcentaje

---

\* Fernanda Wanderley es investigadora del CIDES-UMSA y candidata a doctora en sociología por la Universidad de Columbia en New York.

<sup>1</sup> El presente documento es parte de la investigación "Conducta económica de los hogares" realizada por el CIDES-UMSA con el apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos. El equipo de investigadoras responsables por el estudio: Fernanda Wanderley (coord.), Fernanda Sostres, Teresa Reinaga e Ivonne Farah. La investigación también contó con los asistentes Porfirio Coche, Irma Lizarazu, Emilia Copa, Gloria Rocabado y Laura Jaimes.

que se incrementó al 36% en 1985 y ascendió al 53% en el 2000.<sup>2</sup>

Si bien se puede advertir las tendencias de cambio en favor de una mayor igualdad ciudadana entre hombres y mujeres, se observa la predominancia de los primeros, tanto en términos numéricos, como en las posiciones relativas de autoridad y decisión.

La información estadística que actualmente dispone el país, así como las discusiones sobre la igualdad de género, están orientadas a lo que, colectivamente, se denomina “esfera pública”. Esta esfera está asociada a la política, a la producción y circulación de las mercancías y, en específico, al trabajo remunerado. La esfera silenciada por las estadísticas es conocida como “privada” y está constituida principalmente por hogares y familias.

La esfera “privada” se caracterizó, en el imaginario colectivo, como el espacio del amor, de la solidaridad, de la reproducción y del cuidado desinteresado. Si bien la discusión sobre la violencia intra doméstica, en la segunda mitad de la década de los noventa, ayudó a debilitar el mito de la armonía y del equilibrio natural de los hogares y las familias en Bolivia, muy poco se ha avanzado en la comprensión de las actividades e interac-

ciones humanas desarrolladas en esta esfera. El país todavía no cuenta con encuestas del uso del tiempo y, son escasos los estudios dirigidos al análisis de la organización social de los hogares y las familias.

Y, en Bolivia, como en la mayoría de las sociedades, los hogares familiares son los más significativos (90% del total), donde los individuos, además de compartir un mismo espacio físico y organizar colectivamente las actividades cotidianas, están conectados por lazos de matrimonio o nacimiento.

El presente artículo es parte de una investigación que buscó abrir el debate sobre esa esfera “privada”,<sup>3</sup> analizando la organización y la distribución de las actividades mercantiles y no mercantiles entre los miembros de los hogares denominados biparentales –conformados por un padre, una madre y sus hijos– centrandolo en la discusión en los cónyuges y las “formas” que prevalecen en la distribución y coordinación de las actividades cotidianas.

La investigación se planteó como finalidad entender e interpretar la distribución de las actividades, responsabilidades y decisiones entre los miembros del hogar, los principios ordenadores de la división y coordinación

2 Datos levantados por las encuestas de hogares del INE.

3 La investigación involucró a 118 hogares familiares, de configuración diversa, radicados en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. La investigación recogió información sobre tres tipos de hogares: aquellos formados por el progenitor (en la mayoría de los casos la progenitora) y sus hijos, denominados monoparentales; los hogares conformados, además, por el o los progenitores y sus descendientes, por otros miembros, parientes o no parientes, denominados extendidos. Y, por último, los integrados por los cónyuges y sus hijos, o biparentales.

## Aportes

de los trabajos no mercantiles y, la interrelación entre estos patrones de interacción cotidiana y los otros espacios sociales, específicamente, el mercado de trabajo. En ese camino, se planteó el desafío de desentrañar qué factor o factores moldean el comportamiento económico de los hogares, intentando visualizar las relaciones de interdependencia que se establecen entre lo doméstico y lo extradoméstico. En este marco global, el estudio se orientó a observar esta relación y sus consecuencias, no desde el mercado sino desde la propia dinámica de los hogares, en un contexto y momento histórico determinados.

Considerando el carácter pionero de la investigación en el país, la metodología adoptada puede ser definida como un *estudio exploratorio de naturaleza longitudinal*. Exploratorio en tanto que trató de establecer, a través de un referente empírico, las estrategias económicas de los hogares, de acuerdo a su contexto socioeconómico y cultural de referencia y a sus características y composición interna. Esta mirada permitió que el estudio, a su vez, incorporase una dimensión comparativa, mostrando las diferencias, variaciones o similitudes entre los hogares según su perfil y ubicación en los diversos estratos socioeconómicos. Longitudinal porque consistió en un proceso de sucesivos acercamientos a lo largo de doce meses que, al mismo tiempo, de ampliar y profundizar el conocimiento, permitió, paulatinamente, explorar la interrelación

entre la dinámica económica y las relaciones de género en el seno de la unidad doméstica.

### LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO POR GÉNERO

Las necesidades biológicas y sociales de los seres humanos necesitan ser satisfechas diariamente, ya que de ellas depende la continuidad de la existencia humana; por lo mismo, la respuesta a esas demandas, para que sea tal, debe ser recurrente y oportuna. Este diario vivir, marcado por rutinas, exige que los individuos organicen sus actividades dirigidas a cumplir o cubrir esas necesidades. En Bolivia, como en la mayoría de las sociedades, la organización de las actividades cotidianas se estructura en torno a un núcleo doméstico.

La información recogida en el transcurso del proceso de investigación revela que en los hogares estudiados prevalecen ciertas “formas” de distribución y coordinación entre sus miembros. Estos modos de vivir y de organizar lo cotidiano fueron agrupados en tres tipos o modelos.

Un grupo de hogares se identifica por la marcada diferencia entre las rutinas de uno y otro cónyuge: el varón, por lo general, concentra sus esfuerzos y tiempo en las actividades mercantiles, mientras la mujer se dedica exclusivamente al trabajo no mercantil. Esta forma de organización de lo cotidiano se la ha dado el

denominativo de “modelo de especialización absoluta”.

Por otra parte, en el estudio también se reconocen un conjunto de hogares en los que ambos cónyuges distribuyen equitativamente y equilibradamente su tiempo y energía entre las actividades mercantiles y no mercantiles. Esta particularidad en la organización de la dinámica familiar se recupera bajo el nombre de “modelo de equidad”.

En medio de estos extremos, aparece otra forma de organización y que, por compartir características de una y otra forma, recibe el nombre de “modelo híbrido”, en el que se ubican un grupo de hogares, donde él y ella generan ingresos, pero es la esposa la que tiende a asumir gran parte del trabajo no mercantil.

Lo mencionado puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

Al igual que en muchas otras sociedades, en los hogares biparentales en Bolivia prevalece el modelo “híbrido” y de “especialización absoluta”. Y, al igual que en otras latitudes, son los menos, los “atípicos”, los hogares en los que los cónyuges comparten de manera “más equitativa” la responsabilidad de generar ingresos y responder a las tareas domésticas y de crianza. Esta afirmación, traducida en números, muestra que del total de los hogares biparentales estudiados, el 60% se organiza según el modelo “híbrido”, el 31% se ubica dentro del modelo de “especialización absoluta” y el 9% restante en el modelo de “equidad”.<sup>4</sup>

El análisis se centrará en las principales características del modelo híbrido desde el referente empírico. Por lo mismo, en las próximas páginas, la mirada se centra en la distribución del

**MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO POR GÉNERO**

Modelo de especialización absoluta	Modelo híbrido	Modelo equitativo
Hogares en los cuales el cónyuge varón se responsabiliza de la generación de ingresos y la mujer asume la administración y/o ejecución de las tareas domésticas y de crianza de los hijos.	Hogares en los que ambos cónyuges generan ingresos y, al mismo tiempo, la esposa asume mayores responsabilidades domésticas y de crianza, con relación a su pareja.	Hogares en los que ambos cónyuges generan ingresos y ambos asumen las tareas domésticas y crianza.

Fuente: “Conducta Económica de los Hogares”, CIDES-UMSA 2002.

<sup>4</sup> Estos porcentajes en una muestra no representativa en términos cuantitativos deben ser interpretados únicamente como indicadores de la presencia de distintas formas de organización familiar por género en la sociedad boliviana.

## Aportes

trabajo no mercantil entre los miembros del grupo familiar. El tipo o naturaleza de las tareas realizadas<sup>5</sup> y el tiempo invertido en la ejecución de las mismas serán las dos entradas que nos permitirán comprender la distribución de este trabajo, del que dependen cotidianamente tanto hombres como mujeres.

Cabe subrayar que las actividades, desde su naturaleza, han sido clasificadas en cotidianas, no rutinarias y de administración<sup>6</sup>, seleccionando, para el análisis, aquellas tareas que son comunes al conjunto de los hogares. Para establecer el tiempo empleado por los miembros en la ejecución del trabajo no mercantil, se recuperará el conjunto de tareas hogareñas, independientemente de su naturaleza y, por ende, propias o no de uno u otro estrato social o pertinentes o no a la edad de los hijos.

### **Modelo híbrido de división del trabajo**

El incremento de la participación de las mujeres en actividades gene-

radoras de ingreso no se acompaña de un incremento, proporcional, del trabajo de los hombres en el hogar. Esta afirmación, al parecer, no sólo es válida en los hogares de la muestra. La resistencia de los varones a participar en las actividades del hogar, inclusive cuando sus compañeras se incorporan al mercado de trabajo, es una tendencia más o menos generalizada en otros países.

A pesar de esta constatación, también es cierto que, si se comparan los dos modelos de organización de los hogares—de especialización absoluta e híbrido— se destaca, aunque muy tímidamente, un incremento en la participación de los cónyuges varones en las labores domésticas y de crianza de los hijos cuando la esposa desarrolla una actividad mercantil.

Esta comparación entre uno y otro modelo, traducida en cifras, muestra que cuando el esposo es el único generador de ingresos no tiene participación alguna, especialmente, en las tareas domésticas cotidianas. Cuando la esposa genera ingreso, la participación del

5 Se levantó información de las siguientes tareas domésticas: preparar desayuno, limpiar y ordenar la casa, comprar diariamente alimentos, lavar ropa, planchar, traer agua, preparar el almuerzo, preparar la cena, lavar la vajilla, botar basura, hacer mercado, pagar pensiones escolares, pagar alquiler de la casa, pagar servicios (luz agua, teléfono), pagar otras deudas a bancos o mutuales, cobrar deudas por arriendo, comprar electrodomésticos u otros, realizar trabajos de mantenimiento del hogar. Asimismo, se establecieron tareas de supervisión y administración diarias de tareas domésticas referidas a la definición del menú, compra de alimentos, limpieza y orden en la casa, arreglo de la ropa, control del control del abastecimiento de alimentos. En cuanto a las tareas de crianza se recogió información sobre: alistarlos para que asistan a la escuela/guardería, llevarlos a la escuela/góndola, recogerlos de la escuela/góndola, darles de comer, ayudarlos en las tareas, bañarlos, cuidarlos durante el día, prepararlos para dormir, acudir a una emergencia en la casa o en la escuela, asistir a reuniones de la escuela, llevarlos al médico, cuidarlos cuando están enfermos, asistir a actividades extraescolares, comprarles ropa/ útiles de la escuela, inscribirlos a clases o a la escuela, recogerlos de sus actividades extraescolares, llevarlos y recogerlos de las fiestas.

6 Las tareas cotidianas, tanto domésticas como de crianza, son aquellas que demandan diariamente inversión de tiempo y esfuerzo; las actividades no rutinarias son aquellas que se ejecutan eventualmente y las administrativas son aquellas relacionadas a la conducción y organización del trabajo no mercantil.

hombre, en este tipo de tareas, asciende hasta en un 13%. Es decir, mientras en el primer caso, la participación masculina es nula, en el segundo no es más que efímera.

Cuando la mujer genera ingresos disminuye su aporte al trabajo no mercantil con relación a sus pares especialistas en las tareas del hogar, más en las tareas cotidianas, que en las esporádicas y en las de administración: mientras el 80% de las cónyuges mujeres especialistas del hogar limpia y cocina todos los días, alrededor del 50% de las que generan ingresos ejecuta estas actividades.

Estas cifras estarían mostrando que, cuando la mujer sale a trabajar fuera de su hogar, si bien delega, con mayor frecuencia, las tareas cotidianas domésticas a terceros (normalmente empleadas domésticas y familiares), esto no evita que siga teniendo una participación decisiva en el trabajo no mercantil.

Las posibilidades de delegar las responsabilidades domésticas a otra persona se limitan cuando se trata de las tareas vinculadas a la crianza. Si bien las mujeres, generadoras de ingresos, intervienen menos que sus pares especializadas en el trabajo no mercantil, su participación es por demás significativa, enfrentando cotidianamente la exigencia de compatibilizar su trabajo, en uno y otro espacio.

En el caso de los padres, la relación no es tan clara. Sin duda, incrementan su contribución, con relación a los varones de hogares de especialización absoluta, en algunas tareas como bañar a los niños o cuidarlos durante el día, pero, en el resto de las tareas, su aporte disminuye. Comportamiento este que, sin duda, evidencia que la resistencia del hombre a asumir responsabilidades domésticas y de crianza persiste a pesar de que la mujer genere ingresos.

### MODELO HÍBRIDO: PARTICIPACIÓN FRECUENTE DE LOS CÓNYUGES EN LAS TAREAS DOMÉSTICAS (EN PORCENTAJE)

ACTIVIDADES		Cónyuges	
		Varón	Mujer
Cotidianas	Limpiar la casa	7,0	41,0
	Lavar ropa	13,0	57,0
	Preparar almuerzo	8,0	47,0
	Preparar cena	6,0	58,0
	Lavar platos	3,0	32,0
No cotidianas	Realizar mantenimiento	69,0	28,0
	Definición del menú	20,0	77,0
Administrativas	Control del abastecimiento de alimentos	22,0	78,0
	Organización del orden y limpieza del hogar	25,0	85,0

Fuente: "Conducta Económica de los Hogares", CIDES-UMSA 2002.

## Aportes

### MODELO HÍBRIDO: PARTICIPACIÓN FRECUENTE DE LOS CÓNYUGES EN LOS TRABAJOS DE CUIDADO Y CRIANZA DE NIÑOS (EN PORCENTAJE)

A C T I V I D A D E S	Cónyuges	
	Varón	Mujer
Preparar a los niños para la escuela	11,0	78,0
Bañar a los niños	14,0	77,0
Dar de comer a los niños	8,0	75,0
Preparar a los niños para dormir	9,0	92,0
Cuidar a los niños cuando están enfermos	8,0	100,0
Ayudarles en las tareas escolares	11,0	78,0

Fuente: "Conducta Económica de los Hogares", CIDES-UMSA 2002.

Ahora bien, toda vez que la realización del trabajo no remunerado y remunerado requiere de tiempo, la distribución de este escaso recurso, entre una y otra actividad, indica cómo los hombres y las mujeres definen sus agendas cotidianas para cumplir con sus distintos roles sociales.

El tiempo dedicado por los varones a las actividades domésticas permanece constante en los dos modelos (especialización absoluta y modelo híbrido): en los hogares donde los dos perciben ingresos, los varones dedican en promedio una hora y 20 minutos al trabajo no mercantil, mientras que aquellos que pertenecen a un hogar de especialización absoluta dedican una hora y 5 minutos.

Por su parte, las mujeres que generan ingresos, el tiempo que destinan al trabajo del hogar, en promedio, es algo más de la mitad (5 horas y 20 minutos) del invertido por las mujeres especialistas del hogar.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, la jornada laboral de las cónyuges mujeres, generadoras de ingreso, asciende a 10 horas y 45 minutos, distribuidas, en partes iguales, entre uno y otro trabajo. Esta distribución equilibrada del tiempo, entre sus responsabilidades dentro y fuera del hogar, es una de las estrategias adoptadas por las mujeres que participan en el mercado laboral, con el fin de compatibilizar el trabajo no remunerado y el remunerado.

Más adelante se analizará otras estrategias femeninas, que más allá de las variantes que puedan producirse de acuerdo a la situación socioeconómica, todas están conducidas a compatibilizar uno y otro trabajo y todas evidencian la interdependencia entre el trabajo mercantil y no mercantil.

La jornada laboral de los cónyuges varones, que en promedio es de 8 horas y 50 minutos, está dedicada en un 87% al trabajo remunerado, absorbiendo estas actividades gran

## Aportes

parte del día y dejando un pequeño resquicio en su jornada dedicada al hogar. Sin lugar a dudas, esta distribución del tiempo devela que el trabajo del hogar no es asumido como su responsabilidad.

absoluta” y en el “modelo híbrido”. También como se ha observado, ambos modelos, a pesar de sus diferencias, mantienen un elemento en común: lo doméstico y la crianza son el escenario de dominio femenino,

**MODELO HÍBRIDO:  
TIEMPOS PROMEDIOS DEDICADOS A LAS LABORES  
DOMÉSTICAS Y LA CRIANZA DE NIÑOS DE LUNES A VIERNES**

ACTIVIDADES		Cónyuges	
		Varón	Mujer
No mercantiles	Labores domésticas	40´	3 h y 20´
	Crianza y cuidado de niños	40´	2 h
	Total	1 h y 20´	5 h y 20´
Mercantiles		7 h y 30´	5 h y 25´
<b>Jornada laboral: actividades no mercantiles y mercantiles</b>		<b>8 h y 50´</b>	<b>10 h y 45´</b>
Otras actividades	Formación y capacitación	40´	40´
	Traslado	1 h y 50´	1 h y 25´
	Dormir y cuidado personal	9 h y 25´	9 h y 50´
	Participación social	0´	0´
	Recreación y ocio	1 h	1 h
	No especificadas	0´	0´
<b>TOTAL</b>		<b>21 h y 40´</b>	<b>23 h y 40´</b>

Fuente: “Conducta Económica de los Hogares”, CIDES-UMSA 2002.

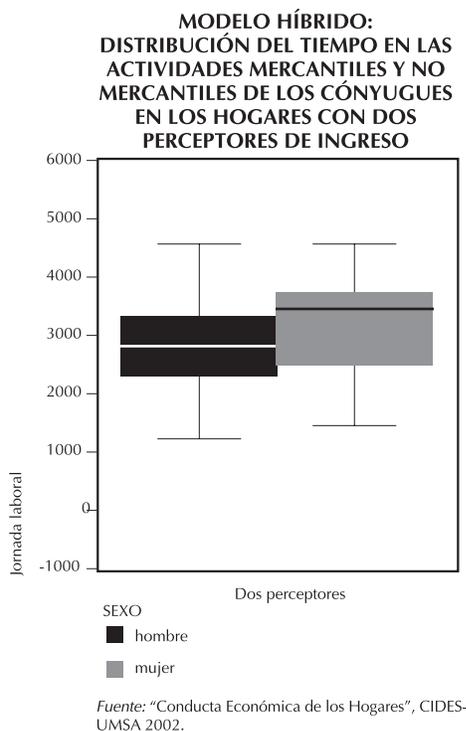
Si se da un paso más en el análisis y se observa la distribución de la población por cuartiles según el tiempo empleado en su jornada laboral, se sofisticó el análisis de los promedios principalmente debido a la significativa dispersión encontrada en los hogares del modelo híbrido.<sup>7</sup> El gráfico siguiente muestra que mientras la

jornada laboral del 50% de los varones oscila entre las 8 a 16 horas diarias, las horas de trabajo del 75% de las cónyuges mujeres oscila entre 8 a 15 horas diarias.

En las páginas anteriores se ha demostrado que los hogares de la muestra, con algunas excepciones, se ubican en el modelo de “especialización

<sup>7</sup> En este modelo se ha observado diferencias significativas de las horas dedicadas a las actividades mercantiles y no mercantiles en relación al promedio. El análisis que sigue permite observar la distribución de las horas dedicadas a las distintas actividades por el conjunto de hombres y mujeres y, de esta forma, captar esta dispersión.

## Aportes



son tareas y responsabilidades con rostro de mujer. Este elemento común permite que los hogares transiten de uno u otro modelo, sin que ello implique una ruptura de los roles e identidades de género.

Y, es así, porque la organización híbrida de asociación familiar es una variante del modelo de especialización absoluta, donde el rol de padre y de esposo está centrado en generar ingresos monetarios y el rol de madre y esposa es sinónimo del cuidado del hogar y del bienestar del esposo y de los hijos. La participación de las mujeres en las actividades mercantiles no

“afecta” la división de responsabilidades no mercantiles entre los cónyuges; éstas seguirán siendo comprendidas o asumidas como de exclusividad femenina, lo que no niega la intervención puntual y/o esporádica de sus esposos.

La proximidad “identitaria” entre estos modelos explica por qué es tan común la circulación de los hogares entre el modelo de especialización absoluta y el modelo híbrido y, a la inversa. La gran “flexibilidad” de los mismos para transitar de una a otra forma, sólo es posible gracias a que este paso no conlleva mayores cambios en los roles por género.

La historia de configuración de los hogares estudiados y los cambios producidos en la situación laboral de los cónyuges

en el proceso de investigación –captados gracias al carácter longitudinal de la metodología asumida– permite afirmar que la mayoría de los hogares de la muestra han transitado por uno y otro modelo en distintas etapas de su vida familiar o simplemente el paso de una forma de organización a otra no es más que un episodio en la rutina de la mujer como del varón. Pero el paso de uno a otro modelo está dado por el cambio de situación de la mujer: de especialista en actividades no mercantiles a experta en compatibilizar el trabajo mercantil con el trabajo no mercantil y a la inversa.

## FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DEL TRABAJO POR GÉNERO

La investigación confirmó la hipótesis de que la división del trabajo entre los cónyuges no es resultado de una decisión calculada que refleja ventajas comparativas *ex ante*. Más bien, se ha observado que las trayectorias educativas y laborales de las mujeres están marcadas por las interferencias de su vida familiar, mientras las trayectorias educativas y laborales de los varones siguen un curso más lineal y de menos interferencia. Como comenta uno de los entrevistados:

“Yo creo que mi trabajo ha influido más en mi hogar que mi hogar en mi vida de trabajo por el tipo de responsabilidad y por las horas y tensiones dentro del trabajo” (Varón, modelo de especialización absoluta, estrato alto, ciclo I).

Toda vez que los varones consideran que su rol en el hogar se limita a generar ingresos, a ayudar en algunas tareas y a compartir los momentos de descanso y recreación, no les queda a las esposas más que asumir y acomodar su tiempo de tal manera que puedan realizar todas las actividades. Por otro lado, las mujeres comparten la visión de que su rol en el hogar implica la responsabilidad de mantener el hogar funcionando además de traer los recursos monetarios cuando es necesario. Las historias de vida indican que estas autorrepresentaciones de los deberes y obligaciones son forma-

das desde la infancia en los procesos de socialización y reproducidos en el nuevo hogar.

Este modelo de asociación familiar tiene consecuencias a lo largo de los años para los cónyuges. Entre estas consecuencias están las diferencias en el prestigio ocupacional, en el nivel de educación y en los ingresos percibidos. Es importante considerar que esas diferencias de prestigio y de ingreso, entre mujeres y hombres, no son sólo resultado de las inequidades en el hogar. En estudios anteriores<sup>8</sup> se ha analizado los sesgos de género en el mercado de trabajo que también definen oportunidades diferenciadas para uno y otro.

División del trabajo como rutinas no reflexivas y no como opción.

La investigación encontró que la formación de un nuevo hogar y la llegada de los hijos están envueltas en el ideario romántico, que prescribe la inadecuación de evidenciar la división del trabajo y desanima negociaciones previas sobre los intercambios que definirán la nueva relación familiar. Se comparte la idea de que esas discusiones significarían el desencantamiento del momento amoroso con intereses materiales y con cálculos racionales como reluce en el discurso de los entrevistados.

“Nunca nos hemos dividido las tareas. Todo viene como consecuencia del amor, del cariño. Cuando se quiere se da todo y no se pide a cambio nada. Yo sé de mi trabajo, que salgo en la mañana y vuelvo

8 *Ibid.*

## Aportes

en la noche y ella tiene que hacer algunas obligaciones y las hace. Ella es buena para administrar las cosas de la casa". (Varón, hogar de especialización absoluta, estrato medio, ciclo I).

En la mayoría de los hogares estudiados, ninguno de los cónyuges discutió, previamente o al inicio del matrimonio, las responsabilidades y la distribución de tareas en el hogar. Los roles de esposo y de esposa son comprendidas como una determinación natural. Esta "naturalización" de la distribución de las responsabilidades y del trabajo tiene como resultado, en la mayoría de los casos, la continuidad de la experiencia de sus hogares de origen.

La manutención del modelo de asociación es motivo de reflexión en el siguiente testimonio: "Yo cuando me casé, dije, tengo que seguir los esquemas más o menos de las dos familias y eso es lo que he hecho en mi hogar, he dicho no me voy a amargar por querer ser una revolucionaria, por querer romper porque no voy a lograr nada" (Mujer, modelo híbrido, estrato alto, ciclo II). Su esposo corrobora la importancia del modelo de asociación de su hogar de origen en la división del trabajo en su actual hogar: "He sido muy mimado de chico y cuando me casé seguramente mi esposa ha adoptado algunas de las actividades que seguramente hacían mis padres porque yo nunca he tendido una cama y de casado tampoco" (Varón, modelo híbrido, estrato alto, ciclo II).

El modelo de asociación que ubica al varón como responsable de generar

ingresos y la esposa como responsable principal del cuidado del hogar y de los niños, es imitado en la constitución de los hogares, como si se tratase de la única posible división que define las identidades de cónyuges y de los progenitores. La mayoría de los varones, cuando se casa, está convencidas de que los trabajos no mercantiles que demandará el nuevo hogar no deberán ser realizados por ellos. Por lo mismo, no existe el problema de la compatibilidad entre el trabajo mercantil y no mercantil. Más aún, para el varón puede significar la liberación del trabajo no mercantil en el hogar, tal como revela el siguiente testimonio: "Yo ni siquiera he pensado en tener mujer, yo muy jovencito he tenido que buscarme una mujer, mi papá me ha dicho: búscate... de la cocina hemos sufrido, era mucho trabajo, mi papá me ha ordenado. (Varón, hogar de modelo híbrido, estrato bajo, ciclo II)".

Las mujeres no calcularon *a priori* las dificultades que enfrentarían para compatibilizar los dos tipos de trabajo, asumiendo irreflexivamente el hogar como responsabilidad de ellas. Muchos testimonios hablan que su rol de esposa y de madre radica en asumir los trabajos del hogar, como nos cuenta esta actora: "Mi esposo es bien comprensivo y siempre supo que yo no sabía cocinar, planchar bien y cuando las cosas no salían bien él comprendía y hasta colaboraba". Y agrega: "Tuve que adaptarme porque yo no tuve la figura del hombre mandón y mi esposo exige tener algunos privilegios" (Mujer, modelo

híbrido, estrato alto, ciclo II). La limitada capacidad para anticipar las dificultades de organización cotidiana de las actividades mercantiles y no mercantiles, así como la ausencia de reflexión sobre la distribución del trabajo entre los cónyuges cruzan a todos los estratos socioeconómicos.

A estos problemas se suma la ausencia de planificación y control del número y momento de llegada de los niños, especialmente en los estratos más bajos. “Uno crecía, otro llegaba, otro crecía, otro llegaba... y así cuando ya estaba embarazada no podía ni qué hacer, así que eso era el más difícil que llevaba en mi vivir” (Mujer, modelo híbrido, estrato bajo, ciclo I). El marido expresa el mismo sentimiento de ausencia de control: “Primero estamos casi tontamente, lindo hubiese sido programarnos, hemos tenido desorganización, recién no más me doy cuenta” (Hombre, modelo híbrido, estrato bajo, ciclo I).

Las expectativas de los deberes y obligaciones que definen las nuevas identidades familiares son formadas en los hogares de los padres y transportadas como prácticas concretas al nuevo hogar. La vivencia en la infancia de la división del trabajo por género es, sin duda, uno de los canales más efectivos de perpetuación de este modelo de organización, porque “naturaliza” los roles de género en las nuevas generaciones. El estudio encontró que el 83% de los hijos e hijas

de los hogares biparentales del estudio (que contabiliza 187 personas de 0 a 20 años) vive este tipo de organización familiar.

Otro mecanismo de perpetuación de los modelos de asociación –especialización absoluta e híbrido– es la presencia de las mamás y suegras que “vigilan” los comportamientos de la nueva pareja y el cumplimiento de la división del trabajo por género. Es frecuente el aviso de la mamá de la novia de que su hija no está preparada para asumir el rol de esposa que implica ejecutar bien los trabajos del hogar y así atender al marido. La proximidad de la suegra y de otras mujeres de la familia es un mecanismo efectivo de control del comportamiento, no sólo de las nuevas esposas sino también de los esposos. Como una de las entrevistadas nos cuenta: “Como mis hijos son hombres, mi mamá se oponía, no le gustaba que yo les ponga a lavar los platos, a barrer. Ella decía: son hombres” (Mujer, modelo híbrido, estrato bajo, ciclo I). En el 90% de las entrevistas, las suegras en algún momento apoyaron en la crianza de los hijos pequeños, colaboración que un gran porcentaje derivó en conflicto para la nueva pareja.<sup>9</sup>

Esas prácticas concretas no son del todo conscientes y, muchas veces, pasan desapercibidas por los propios actores. Para muchas mujeres fue necesario el pasar de los años para que empiecen a cuestionar el modelo de

<sup>9</sup> Para profundizar el tema, ver Van Vleet, Krista E. (2002). “Repensando la violencia y el parentesco en los Andes de Bolivia”, en *Tinkazos*, año 5, n.12.

## **Aportes**

asociación adoptado en su hogar. En estos casos, la reacción es tardía para lograr cambios, pues su capacidad de negociación se deteriora con el pasar del tiempo. Eso nos cuenta esta señora: “Yo me di cuenta muy tarde que no está bien esta distribución. Yo quisiera cambiarla, pero parece que ya no se puede” (Mujer, modelo de especialización absoluta, estrato medio, ciclo I).

El estudio encontró, a la luz del modelo cooperativo de Amartya Sen, que con el pasar del tiempo se consolidan diferencias en la posición de los cónyuges en la estructura ocupacional, la cual define desigualdades en la capacidad de hombres y mujeres para implementar sus preferencias en relación a la división del trabajo.

### ***Interdependencia entre el trabajo mercantil y no mercantil***

Es opinión generalizada en los hogares de todos los estratos socioeconómicos de la muestra que el trabajo no mercantil es femenino, y por tanto se espera una participación efímera de los varones, puesto que ser un buen padre y un buen esposo significa ejercer la identidad de trabajador mercantil. En otras palabras, las identidades de trabajador, de padre y de esposo proveedor comparten un mismo referente: la generación de ingreso.

Como consecuencia del significado de los roles sociales dentro y fuera del hogar, los varones de todos los estratos no vivencian un conflicto entre los roles de padre, cónyuge y trabajador/profesional. En todos los

hogares entrevistados, los conductores varones respondieron que no experimentaron cambios en su vida cotidiana con el matrimonio o con el nacimiento de los hijos. Todos, sin excepción alguna, opinaron que su vida social, su participación en el hogar y su trabajo continuaron su curso anterior. Sólo agudizó el sentimiento de responsabilidad económica y su esfuerzo por lograr la estabilidad financiera del nuevo hogar.

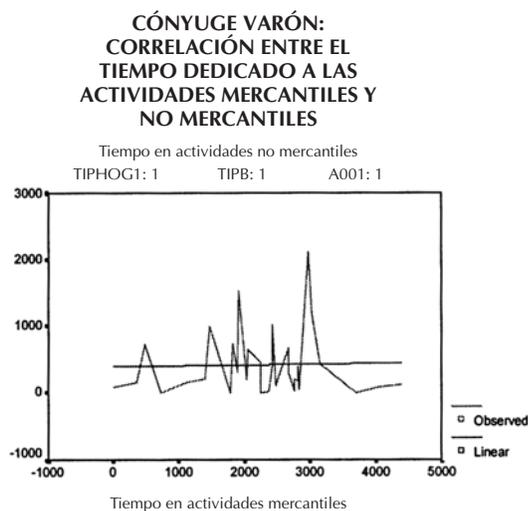
Debido a la identificación del rol de esposo y padre con el de proveedor, con la llegada de los hijos los hombres aumentan las horas dedicadas al trabajo mercantil, inclusive cuando esto no significa rédito alguno. Esa comprensión de los varones de que su nuevo rol de padre se cumple fuera del hogar tiene como resultado para las mujeres el incremento de su responsabilidad y tiempo en las actividades domésticas.

Esta visión del mundo, que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y a ellos la responsabilidad de generar ingresos explica, en gran medida, por qué no incide la dinámica del hogar en el trabajo mercantil desarrollado por los varones. La participación de éstos en los trabajos en la esfera del hogar en todos los estratos socioeconómicos se mantiene muy limitada, independientemente del tiempo dedicado al trabajo mercantil, de los ingresos percibidos, del nivel de instrucción y, también, de la participación de las cónyuges en la percepción de recursos monetarios.

## Aportes

De hecho, en los hogares de dos perceptores, no se verifica una correlación lineal significativa entre el tiempo dedicado por los varones a las actividades mercantiles y el tiempo dedicado al trabajo no mercantil en el hogar, tal como se observa en el gráfico siguiente.

Estos resultados nos indican la resistencia de los varones a participar en los trabajos no mercantiles independientemente de las horas dedicadas al trabajo mercantil. La situación inversa se observa para las mujeres en los hogares donde los dos generan ingresos. En el gráfico siguiente, se

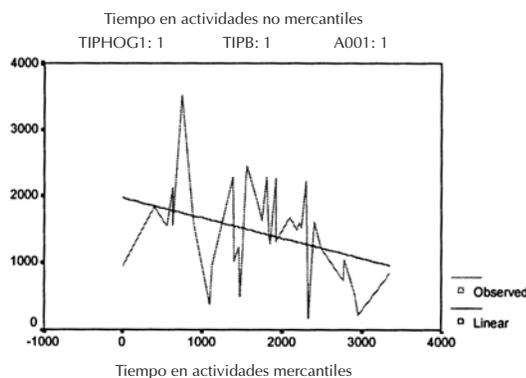


Correlaciones	Tiempo dedicado a labores y crianza	Brecha de ingreso
Tiempo dedicado a labores y crianza	1,000	0,027 (0,882)

Fuente: "Conducta Económica de los Hogares", CIDES-UMSA 2002.

## Aportes

### CÓNYUGE MUJER: CORRELACIÓN ENTRE EL TIEMPO DEDICADO A LAS ACTIVIDADES MERCANTILES Y NO MERCANTILES



Correlaciones	Tiempo dedicado a labores y crianza	Brecha de ingreso
Tiempo dedicado a labores y crianza	1,000	-0,344 (0,037)

Fuente: "Conducta Económica de los Hogares", CIDES-UMSA 2002.

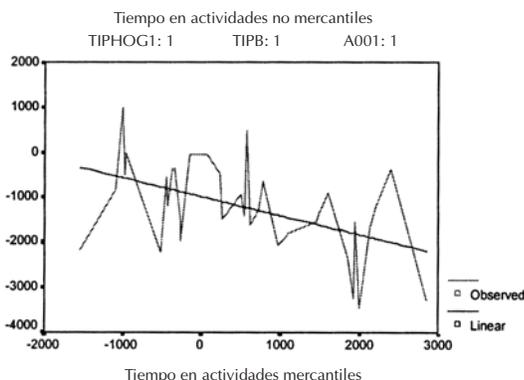
verifica una correlación lineal inversa significativa entre el tiempo de trabajo mercantil y no mercantil de las cónyuges mujeres. Eso significa que cuanto más horas las mujeres dedican al trabajo mercantil, menos horas dedican al trabajo no mercantil en el hogar y viceversa.

Esta interrelación, encontrada en el análisis, entre el trabajo mercantil y no mercantil de las conductoras mujeres debe ser entendida como resultado de la división desigual del trabajo no mercantil entre los cónyuges. Esta hipótesis se refuerza cuando analiza-

mos la regresión bivariada entre las brechas de los tiempos dedicados a las labores domésticas y las brechas del trabajo remunerado entre los cónyuges cuando ambos generan ingresos.

Como se puede observar en el cuadro siguiente la correlación es inversa y altamente significativa: Mientras más tiempo las mujeres dedican a las labores domésticas y de crianza, en relación al que emplean su cónyuges, menos tiempo destinan al trabajo remunerado, siempre en comparación con los varones.

**CORRELACIÓN ENTRE LAS BRECHAS DEL TIEMPO DEDICADO A LAS ACTIVIDADES MERCANTILES Y NO MERCANTILES**



Correlaciones	Brecha de tiempo en actividades no mercantiles	Brecha tiempo en actividades mercantiles-
<b>Brecha de tiempo en actividades no mercantiles</b>	1,000	-0,481 (0,003)

Fuente: "Conducta Económica de los Hogares", CIDES-UMSA 2002.

Eso significa que la diferencia de horas dedicadas por los cónyuges está estrechamente vinculada a la división desigual del trabajo no mercantil en el hogar. También es interesante notar que las cónyuges siempre dedican más tiempo que sus esposos a las labores domésticas independientemente de las brechas de tiempo en el trabajo mercantil.

Toda vez que las mujeres siguen asumiendo la responsabilidad de las actividades no mercantiles en el hogar inclusive cuando generan ingresos, sin la participación sustancial de

los cónyuges varones, ellas tienen que desarrollar estrategias para compatibilizar los dos trabajos –mercantil y no mercantil–.

***Estrategias para compatibilizar el trabajo mercantil y no mercantil***

Las mujeres que participan en el universo mercantil desencadenan un conjunto de esfuerzos para combinar los dos tipos de trabajo, que se concretizan en prácticas que varían por estrato social y ciclo doméstico. En efecto, de acuerdo al estrato social, las

## Aportes

mujeres tendrán mayores o menores posibilidades para enfrentar las dificultades que conlleva a desarrollar los dos tipos de trabajo. La edad de los hijos es otra variable que incide en las estrategias empleadas.

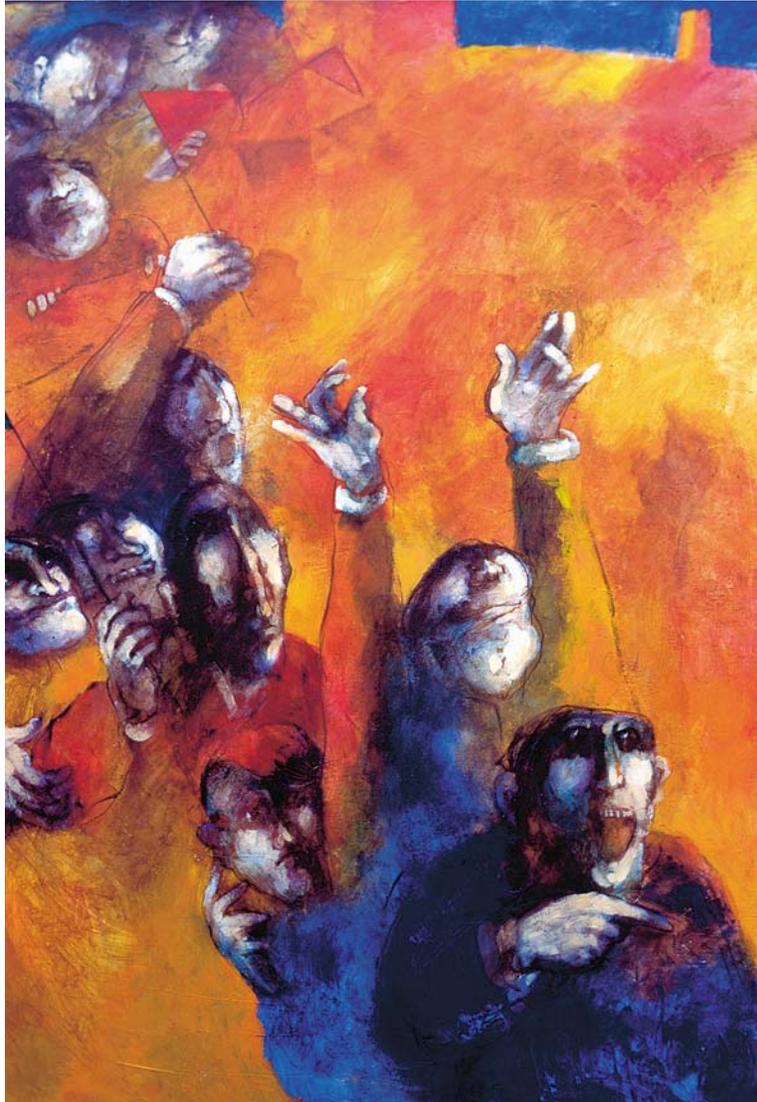
La principal estrategia de las mujeres de los *estratos medio bajo y bajo* consiste en realizar trabajos mercantiles que les permitan cuidar a sus hijos simultáneamente. Esto implica la posibilidad de llevarlos cuando el trabajo es fuera del hogar o buscar actividades que puedan ser desarrolladas en el mismo. El apoyo de otros familiares y el trabajo a medio tiempo también son parte de las estrategias de los hogares de estratos bajos, en las que se incluye la delegación de responsabilidades domésticas a los hijos, quienes desde muy temprana edad asumen dichas tareas.

Para las mujeres de los *estratos medio alto y alto*, la figura es algo distinta. La alternativa más común, para aquellas que requieren compatibilizar el trabajo no mercantil y mercantil, es a través de la delegación de responsabilidades —más las domésticas y menos las de crianza— a la trabajadora del hogar. Pero al igual que en los otros estratos, aquí también se demanda el apoyo de otros familiares, principalmente de la madre y suegra, para el cuidado de los niños pequeños. También el trabajo a medio tiempo es una estrategia frecuente en estos estratos.

En contraste con los varones, los roles de trabajadora, de madre y de

esposa entran en conflicto. Para que las mujeres puedan desarrollar su rol de trabajadora, ellas necesitan compartir las responsabilidades de cuidado de los niños y del hogar con otra persona. Desde la perspectiva de la equidad de género, se esperaría que ese reacomodo se diera con la redefinición de los roles de padre y el mayor compromiso y disposición de los varones a dedicar más tiempo y esfuerzo a los trabajos en el hogar, mientras su compañera aumenta su dedicación a las actividades mercantiles. El movimiento en dirección a esa mayor equidad de género en los hogares no sólo disminuiría la carga sobre las mujeres como también beneficiaría a los niños. En la medida que ese movimiento encuentra fricciones y resistencias, las mujeres con hijos comparten esas responsabilidades con otras mujeres.

Como hemos mencionado, en los *estratos medio y alto* las conductoras se apoyan en las trabajadoras del hogar y en familiares femeninos. La posibilidad de contar con una trabajadora del hogar es un elemento que contribuye significativamente a frenar las presiones por una mayor participación de los varones en las actividades cotidianas de la familia. Como se puede observar en los siguientes testimonios: “He dicho: no voy a tener conflictos en mi matrimonio por recoger un pantalón o tender una cama, si además tenía una empleada que me lo haga... qué cuesta colgar una camisa o decirle a la empleada que *la*



## Aportes

cuelgue”. (Mujer, modelo híbrido, estrato alto, ciclo II, ) Y ella explica que “Siempre que necesito más ayuda con los chicos, yo contrato a alguien... una empleada, una profesora, pero no cuento con mi esposo” (*idem*).

El trabajo doméstico remunerado contribuye a dos tipos de inequidades: la inequidad de género y la inequidad étnica-cultural y de estrato. Un porcentaje significativo de las empleadas en los hogares estudiados son inmigrantes del campo que se insertan en un segmento del mercado de trabajo urbano poco regulado por la legislación laboral y que no obedece a reglas formalmente definidas de horario, de remuneración, de seguridad y beneficios sociales. La relación jerárquica entre los familiares y la empleada en la esfera del hogar, es uno de los mecanismos más efectivos de socialización de los niños en la cultura del paternalismo y de la exclusión social.<sup>10</sup>

La ejecución del trabajo no mercantil por las empleadas domésticas tiene, además, el resultado de perpetuar la poca valoración social de las actividades dirigidas al bienestar colectivo familiar, el cual contribuye a su invisibilidad y al rechazo masculino a participar efectivamente de las mismas. Estos mecanismos establecen un círculo vicioso que incorpora varios problemas que no son del orden de lo privado y que deben ser definidos como problemas de fortalecimiento de los dere-

chos ciudadanos en el marco de la democracia social y económica.

Las entrevistas indican que los hogares de *estrato alto y medio alto* transitan del modelo híbrido al modelo de la especialización absoluta cuando las estrategias de compatibilización fallan. Cuando el trabajo no mercantil en el hogar, principalmente el cuidado de los niños, no puede ser resuelto de alguna manera, entonces las conductoras mujeres retornan al hogar para realizarlas. Es interesante observar que en todos los hogares de estos estratos, la participación de las mujeres en las actividades mercantiles está condicionada a que ellas puedan encontrar una dinámica cotidiana de realización de las actividades no mercantiles.

“Dejé de trabajar porque no pude encontrar una niñera confiable y tenía que hacer más cosas por los niños” (Mujer, modelo de especialización absoluta, estrato alto, ciclo II)

Un conductor varón nos explica por qué su esposa dejó los estudios y no volvió a trabajar: “Supongo que siempre le impidió el bebé, supongo que no se concentra bien habiendo un bebé en la casa... Alguna vez ella me dijo que quería seguir estudiando o ir a trabajar, yo nunca me opuse, siempre he compartido lo que quiera hacer... que lo haga mientras ella pueda”. (Varón, modelo de especialización absoluta, estrato medio, ciclo I). Como él nos explica, las actividades mercantiles y de formación de su esposa están

<sup>10</sup> Uno de los pocos estudios sobre las trabajadoras del hogar en Bolivia es el de Leslie Gil: “Precarias dependencias”.

condicionadas a que ella encuentre los mecanismos para garantizar las actividades no mercantiles.

La inflexibilidad de los roles familiares de hombres y mujeres provoca, en algunos casos, que la entrada de las mujeres al universo mercantil se convierta en una especie de concesión del esposo condicionada a que éstas no descuiden el trabajo doméstico. En estos casos, las mujeres asumen la obligación de compatibilizar los dos trabajos y no mostrar las dificultades en la realización de los mismos. Como nos cuenta una entrevistada:

“Mi esposo no quería y yo tuve que negociar con él y yo le dije yo voy a ser responsable, en la casa va seguir igual, entonces me esmeré, me levantaba a las seis de la mañana, cocinaba y dejaba todo listo...” (Mujer, modelo híbrido, estrato medio, ciclo I).

Otra entrevistada cuenta qué hizo para poder conciliar los roles: “El no está de acuerdo con que trabaje, por eso yo trabajo a tiempo parcial en la docencia y no descuido el trabajo en el hogar” (Mujer, modelo híbrido, estrato alto, ciclo II).

Y cuando las estrategias de compatibilización dejan de funcionar (la no disponibilidad de la madre o suegra y la ausencia de una niñera confiable) es la mujer quien tiene que arreglárselas, lo que puede significar, en caso extremo, la salida del universo mercantil y/o del sistema educativo.

Las mujeres de todos los estratos socioeconómicos asumen como su responsabilidad el bienestar de los niños y cuando este bienestar no puede ser garantizado a través de meca-

nismos que la reemplacen mientras esté ausente del hogar, ella se siente culpable por estar fallando como madre. Este sentimiento de que no está cumpliendo con sus deberes y obligaciones es reforzado por su entorno inmediato, ya que esta percepción es compartida por su esposo, familiares y amigos que le hacen sentir su reprobación. Los casos más claros se dan en la situación de enfermedad, baja de peso de los niños pequeños y accidentes en el hogar. Estas situaciones son vividas por muchas de las entrevistadas como un fracaso en su rol de madre, justamente porque estaban ejerciendo su rol de generadora de ingreso que le obligaba a ausentarse físicamente y a dedicar menos tiempo al cuidado de los niños. Es significativo el siguiente testimonio:

“Mi hija a los ocho meses estaba muy flaquita, y era porque efectivamente yo tenía la universidad, trabajaba, tenía más cosas, entonces dije voy a dejar la universidad para darle más tiempo” (Mujer, modelo híbrido, estrato alto, ciclo II).

### ***El desempleo y la inflexibilidad de los roles de género***

La inflexibilidad de las identidades (de profesional/trabajador, de madre/padre y de esposo/esposa) se hace más visible en las situaciones de pérdida de empleo por parte del cónyuge varón. El desempleo masculino tiene como consecuencia la transferencia a la cónyuge mujer de la responsabilidad de generar ingresos para el hogar; sin embargo esta transferencia no modifica la identificación del rol familiar del varón con el de proveedor.

## Aportes

Las consecuencias en la organización familiar de la transferencia de esta responsabilidad del hombre hacia la mujer es el tema de análisis del presente acápite.

El desempleo masculino cuando se produce en hogares que responde al modelo híbrido –es decir donde las esposas ya compatibilizaban los dos tipos de trabajo (mercantil y no mercantil)–, no provoca alteraciones en la distribución del trabajo no mercantil. Es interesante notar que la situación de desempleo masculino no necesariamente disminuye la “jornada laboral” del cónyuge varón fuera del espacio doméstico. El estudio ha encontrado que los varones mantienen su rutina de salir de la casa en la mañana y volver tarde en la noche, como hacían antes. En estos casos, desaparece la división del trabajo por género ya que tanto el trabajo mercantil y no mercantil se concentra exclusivamente en las mujeres.

El análisis de estos casos nos permite identificar las fricciones sociales y culturales que explican la inflexibilidad de los roles y de la división del trabajo no mercantil. El desempleo masculino es cada vez más una realidad en los hogares de estrato bajo, donde los conductores tienen poca escolaridad y están ocupados en los trabajos menos estables y peor remunerados.

Uno de estos hogares está constituido por un conductor plomero-electricista y una conductora trabajadora asalariada del hogar. Este hogar sin-

tetiza la experiencia de reorganización del hogar con la pérdida de empleo del cónyuge varón.

### **Caso de desempleo del cónyuge varón**

Cuando Julia y Fernando se casaron, ella dejó de generar ingresos y asumió la tarea de “atender a mi marido, atender ya sola mi hogar”, mientras él asumió “la tarea de buscar un trabajo fijo”. Como él no consiguió un empleo fijo, siguió trabajando de plomero - electricista de manera eventual. Los hijos empezaron a llegar desde el primer año de matrimonio y ahora ya son cuatro entre 10 años y un año. El nos cuenta que muy frecuentemente no genera ingresos pero que, trabaje o no trabaje, él está todo el día fuera de la casa: sale a las 8:30 y vuelve a las 10:00 de la noche. Y como nos explica: “Yo le dije (a mi esposa) que cuando llegue de trabajar, que no me pregunte si he trabajado o no, o si llego cansado o no, lo importante es que llevo a mi casa a descansar y no quiero compartir el trabajo del hogar porque el mío es mucho más fuerte”. En vista de esto, la esposa nos cuenta que “como yo me quedo con mis hijos, entonces yo tengo que ver que les voy a dar. En cambio mi marido se va todo el día allá (al centro de la ciudad a buscar trabajo) y acá en la casa es una la que tiene que ver”. Por esa razón ella volvió a buscar un trabajo mercantil. Desde que tuvo su segundo hijo, ella trabaja como empleada remunerada de un hogar de 8:00 a 18:30 de lunes a sábado y se lleva los dos hijos menores, 3 años y 1 año. Los otros tres hijos se quedan en la casa y comparten el trabajo de preparación de la comida y de cuidarse desde los 7 años. Ella nos cuenta que cuando llega a la casa, ella se encarga de organizar el hogar, preparar la comida, lavar la ropa y planchar. Ese trabajo la tiene ocupada hasta las 23:00 horas.

Es interesante observar que aunque en los últimos años Julia es la que aporta regularmente con más ingresos al hogar y la que administra los gastos, el marido no ha perdido su reconocimiento de jefe del hogar, el cual está asociado al de principal proveedor y conductor que maneja el hogar. Como ella nos cuenta: “Mi marido es el conductor porque es el quién trabaja, él es quién pone las reglas”. Y para el mismo, su rol de padre y esposo sigue asociado al de proveedor. “Hay que vestirlos (a los hijos), hay que calzarlos, es una responsabilidad que tengo que asumir como padre”. Y el hecho de que no pueda cumplir con este rol es fuente de vergüenza y humillación. Por esa razón, sus actividades durante el día no son mencionadas en el hogar así como no se le solicita que participe en las labores domésticas y cuidado de los niños.

Las actividades domésticas y de crianza son reconocidas por estos dos conductores como tareas femenina, mientras que las actividades mercantiles son calificadas como masculinas. Si bien las circunstancias externas no permiten que el hogar se organice según la especialización absoluta, no cambia la percepción de los actores sobre la división del trabajo por género. El incremento de la participación del varón en las actividades cotidianas del hogar sería la prueba más concreta frente a los niños y a la sociedad de que él no puede cumplir su rol de padre, el cual se califica primordialmente como pro-

veedor. La esposa también entiende que su rol de esposa y de madre la define como responsable del cuidado del hogar y de los niños; y si las circunstancias lo exigen, también generará ingresos sin que esto cambie sus obligaciones y deberes en la familia.

Si se observa la trayectoria de la conformación de los hogares, uno de los aspectos que se destaca, principalmente en aquellos que pertenecen a los estratos bajos, es que en los primeros años de matrimonio muchas parejas se establecieron bajo el modelo de especialización absoluta. La entrada de la esposa al universo mercantil estuvo principalmente impulsada por el desempleo masculino, tal como reflejan los siguientes testimonios:

“Yo tuve que trabajar para ayudar a él”.  
(Mujer, estrato bajo, ciclo I, panadera).  
“Por necesidad tenía que venderme”.  
(Mujer, estrato bajo, ciclo I, vendedora de trabajos de macramé).

Lo que se quiere enfatizar en el presente análisis es que la participación de las mujeres en las actividades mercantiles no implica cambios en las identidades y junto a ello en la división de las responsabilidades en el hogar. Y en esta división la mujer es la encargada de dar de comer todos los días a su familia, mientras que el varón es el responsable de traer el dinero hasta la casa. La preocupación sobre el alcance del dinero para las necesidades vitales es parte de las responsabilidades femeninas. En esta lógica, las mujeres se insertan en actividades mercantiles como parte del

## Aportes

cumplimiento de su rol de madre cuando el ingreso masculino es insuficiente o inexistente.

“La maternidad... tenemos que fijarnos de todo, mi esposo trabaja, trae el dinero, con traer el dinero se conforma, en cambio yo tengo que ver en la casa” (Mujer, estrato bajo, ciclo I, tiene una tienda frente a su casa).

“Ser madre... tengo mucha pena... y los maridos se van no más, no saben si tenemos plata o no para cocinar, no se ocupan de eso” (Mujer, estrato bajo, ciclo II, artesana en el hogar).

Cuando el varón no tiene la oportunidad de generar ingresos, su identidad misma de padre y de esposo es puesta en cuestión. Las salidas observadas en el estudio son dos: 1) mantener la misma rutina anterior a la pérdida del empleo con el afán de alimentar el reconocimiento, por parte de la cónyuge y de los niños, como el principal proveedor, como se ha visto en la historia de vida de la señora Julia y Fernando, y 2) abandonar el hogar, incrementar el consumo de bebidas alcohólicas y/o padecer de estados depresivos.

La situación de desempleo masculino ilumina las raíces culturales y sociales de la división del trabajo mercantil y no mercantil por género, y explica la inflexibilidad de los roles, inclusive cuando sería más “eficiente” para la colectividad un reacomodo de la distribución de las responsabilidades entre los cónyuges.

Para concluir el análisis de las consecuencias del desempleo masculino en la reorganización de los trabajos no mercantiles en los hogares, es in-

teresante observar la trayectoria laboral de las mujeres en los hogares en que los varones logran reincorporarse al mercado de trabajo después de un periodo de cesantía. En la mayoría de los casos estudiados, las mujeres mantienen sus trabajos mercantiles como una estrategia consciente de diversificación de los ingresos monetarios del hogar y como una estrategia también para enfrentar posibles situaciones de desempleo masculino.

En síntesis, la división tradicional del trabajo por género no cambia con la participación de las mujeres en el universo laboral, inclusive en los casos en que ella se convierte en la principal generadora de ingreso. El varón sigue asociando su rol de padre y de esposo al de perceptor de ingresos, y las mujeres siguen definiendo su rol de esposa y madre como principal cuidadora del hogar y de los niños. Su participación en las actividades mercantiles es comprendida como diversificación de riesgos para garantizar la alimentación y otros gastos diarios.

El único caso en que la situación de desempleo del varón resultó en un incremento de su participación en el trabajo doméstico ocurrió por la ausencia de la esposa en el hogar y de personas disponibles para cuidar a sus hijos pequeños. Él relata que “la señora tenía que ir a vender, yo he tenido que lavar la ropa, darles de comer a los niños”. Y agrega: “En el hogar es más difícil. Hay que atender a las niñas, hay que cocinar, hay que lavar la ropa, en el hogar hay siempre algo que hacer, es

más cansador”. Este conductor comenta que aprendió a valorizar el trabajo en el hogar, pero principalmente su fuente de ingreso. Después de esta experiencia como desempleado, él trabaja de 8:00 de la mañana a las 23:00 y cuando vuelve a su casa espera encontrar su comida y su ropa lista.

El retorno del varón al trabajo mercantil significó un reacomodo del trabajo de su esposa, quien debió compatibilizar las actividades domésticas con las mercantiles. Como ella nos relata: “Para la mujer, lo más importante es poder hacer los dos, generar ingresos para dar a las wawas y cuidarlas ... Cuando él se queda aquí, él tiene que hacerse cargo de los hijos, cuando él sale yo

tengo que hacerme cargo de mis hijos” (vendedora de alimentos).

Este análisis nos indica que los roles no son flexibles y que los varones presentan una fuerte resistencia a compartir las responsabilidades de cuidado y crianza de los niños. Inclusive cuando las mujeres ingresan al universo mercantil, ellas no dejan de asumir la responsabilidad de velar por las actividades cotidianas del hogar, esforzándose por la compatibilidad de las dos actividades. Ésta es la dinámica social que explica la interdependencia de los trabajos mercantil y no mercantil de las mujeres y la total independencia entre el trabajo mercantil y no mercantil de los varones.

---

### BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Bechhofer & Kendrick (1994). “Individual and Household Strategies”. En *The Social and Political Economy of the Household*. Oxford, Oxford University Press.
- Anderson, Jeanine (1991). “El sueño de la casa sin cocina”. En *Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Red entre Mujeres. Flora Tristán Ediciones. Lima.
- Barragán & Salazar (2002). *Investigación cualitativa sobre acceso y permanencia de las niñas en las escuelas*. Informe de investigación. CIDES-UMSA.
- Becker, Gary (1975)(1964). *Human Capital*. Second Edition. New York, Columbia University Press.
- Becker, Gary (1991) (1981). *A treatise on the family*. Enlarged edition, Harvard, Harvard Press.
- Benería (1982). *Women and Development: The Sexual Division of Labour in Rural Societies*. New York, Praeger.
- Benería y Roldán (1992). *Las Encrucijadas de clase y género*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Bielby & Bielby (1988). “She works hard for the money: household responsibilities and the allocation of work effort”. *American Journal of Sociology*, n. 93.
- Blau, Francine D. & Marianne A. Ferber & Anne E. Winkler (1998). *The Economics of Women, Men and Work*. New Jersey, Prentice Hall.
- Blood, RO & Wolfe DM (1960). *Husbands and Wives*. Glencoe, IL:Free Press.

## Aportes

- Bobbio, Norberto & Incola Matteucci (1985). *Diccionario de Política*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Borderías y Carrasco (1994). *Las Mujeres y El Trabajo – Rupturas Conceptuales*. Madrid, Economía Crítica.
- Boserup (1970). *Women’s Role in Economic Development*. New York, St. Martin’s Press.
- Chaney, Elsa M (1983) *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México
- Cigno, Alessandro (1991). *Economics of the Family*. Oxford, Clarendon Press.
- Croll, Elizabeth (1979). *Women in Rural Development: The People’s Republic of China*. Ginebra, OIT.
- De Barbieri, Teresita (1992). “Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica”. *Isis International*, ediciones de las mujeres, n.17
- De Barberi, Teresita (1996). “Certezas y Malos Entendidos sobre la Categoría Género”. En *Estudios básicos de derechos humanos IV*, Instituto Interamericano de derechos humanos, Comisión de la Unión Europea.
- Deere, Carmen & Leon de Leal, Magdalena (1980). *Women in Agriculture: Peasant Production and Proletarianization in Three Andean Regions*. Ginebra, ILO.
- DiMaggio, Paul & Walter Powell (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press.
- Douglas, North (1986). “The new institutional economics”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142.
- Escóbar, Silvia (2001). “El trabajo asalariado en Bolivia 1950 –2000. Tendencias y dimensiones de género”. *Cuaderno de Trabajo No. 2* REMTE. Red Mujeres y Economía Bolivia. OXFAM G.B.
- Farah, Ivonne (2002). *Hogares y Familias bolivianas. Trabajo de hombres y mujeres*. CIDES/UMSA – INE. La Paz.
- Fink, Lucila (s.f.) *El reparto del trabajo doméstico en la familia: La socialización en las diferencias de género*. (Primer borrador del informe de investigación). Barcelona.
- Folbre (1986) “Cleaning House: New Perspectives on Households and Economic Development”. *Journal of Development and Cultural Change*, vol. 32, n.2.
- Gill, Lesley (1995). *Dependencias Precarias – clase, género y servicio doméstico*. La Paz, ACDI/COTESU.
- Guaygua (2000). *Ser joven en El Alto*. La Paz, Pieb.
- Hartmann, H (1980). “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”. *Zona Abierta*, n.24.
- Hogson, Geoffrey (1994). “The Return of Institutional Economics” en *Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Russel Sage Foundation.
- INEGI (2000). *Las familias mexicanas*. México. Primera reimpresión.
- Instituto de la Mujer. (1995). *Las mujeres y el uso del tiempo*. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Jaggard & Rotherberg (1993). *Feminist Frameworks. Alternative Theoretical Accounts of the Relations between Women and Men*. Nueva York, McGraw-Hill.
- Kabeer, Naila (1998). *Realidades Trastocadas - las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México, Paidós.

## Aportes

- Kanter, Rosabeth (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York, Basic Books.
- Lehm, Zulema (Coord.) (2002). *Matrimonios interétnicos. Reproducción de los grupos étnicos y relaciones de género en los Llanos de Mojos*. PIEB. La Paz, Bolivia.
- Manser, Marilyn & Murray Brown (1980). "Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis". *International Economic Review*, Febrero, 21 (1).
- McElroy & Horney (1981). "Nash-Bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand". *International Economic Review*, Junio 22 (2).
- McKie, Bowlby & Gregory (1999). *Gender, Power and the Household*. New York, St. Martin's Press.
- Moser, Caroline (1995) *Planificación de Género y Desarrollo Teoría, Práctica & Capacitación*. Red entre Mujeres. Flora Tristán Ediciones. Lima.
- Oackey (1975). *The Sociology of housework*. London, Martin Robertson.
- Omari, C.K. (1995). "Decisión-Making and the household: case studies from Tanzania". En *Gender, Family and Household in Tanzania*. Aldershot, Avebury.
- Paulson, Susan (1996). "Familias que no "conyugan" e identidades que no conjugan: la vida en Mizque desafía nuestras categorías". En *Ser mujer indígena, cbola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*. Silvia Rivera Comp. SAG. Bolivia.
- Pautassi, Laura (2000). "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina". En *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho*. Gioconda Herrera Coord. AGORA. FLACSO/CONAMU. Quito, Ecuador.
- Pollak, Robert (1985) "A Transaction Cost Approach to Families and Households". *Journal of Economic Literature*, 23, número 2.
- SAG (1994). *Las cifras de la violencia: violencia doméstica registrada en La Paz*. Ministerio de Asuntos de Género.
- Sen, Amartya (1990). "Gender and Cooperative Conflicts" en *Persistent Inequalities— Women and World Development*, editado por Irene Tinker, Oxford, Oxford University Press.
- Simon, Hebert (1991). "Organizations and markets". *Journal of Economic Perspectives*, n.5.
- Tilly & Scott (1978). *Women, Work and Family*. New York and London, Hold, Rinehart and Winston.
- Van Vleet, Krista E. (2002). "Repensando la violencia y el parentesco en los Andes de Bolivia". *Tinkazos*, año 5, n. 12, Pieb.
- Veblen, Thorstein ( 1994). *The Theory of the Leisure Class*. New York, Dover Publications.
- Wanderley (1995). *Discriminación ocupacional y de ingresos por género*. Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Asuntos de Género.
- Weber, Max (1974). *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Youssef (1974). *Women and Work in Developing Societies*. Population Monograph Series, n.15, Institute of International Relations, University of California en Berkeley.



## PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN BOLIVIA

**Comentario: Francesco Zaratti**  
**Investigador y docente UMSA**



AUTOR: CARLOS VILLEGAS QUIROGA  
TÍTULO: PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA  
PETROLERA EN BOLIVIA  
EDICIÓN: PLURAL EDITORES. 2000

Agradezco al colega y amigo Carlos Villegas el honor de haberme invitado a comentar su libro en el acto de presentación del mismo en el salón de honor de la UMSA. De hecho, es la primera vez en mi vida que me toca presentar en público una obra ajena y, curiosamente, se trata de una obra no de ciencia, sino de economía y tributación. Para que no quede como un despistado mi amigo Carlos, es bueno aclarar que posiblemente su invitación se deba a mis recientes trabajos sobre el gas natural en Bolivia.

De todos modos, debido a mi inexperiencia en estos actos, he recurrido a una sentencia de un profesor mío

de secundaria, según la cual un libro bien hecho debe tener tres cualidades: ser bello, ser útil y ser bueno, aunque a estas alturas de la crisis económica yo le añadiría .. corto y barato.

Un libro debe ser BELLO, o sea bien escrito, bien presentado, escrito con propiedad y claridad y, si posible, ameno. La edición, a cargo de Plural, cumple, como de costumbre, excelentemente con los requisitos de forma. En cuanto a lo ameno, la obra tiene que lidiar con la aridez propia de un tema tributario, pero Carlos se da modo para hacer más llevadera la lectura de esos temas con un estilo cautivante y con un tratamiento

### *Reseñas bibliográficas*

medido de los temas. Ayudan mucho para ese fin los 33 cuadros numéricos y los 7 gráficos distribuidos a lo ancho de las 132 páginas del libro.

Además un libro debe ser ÚTIL, no un adorno, sino un objeto de trabajo, de consulta y referencia. La obra de Carlos Villegas es una mina de datos, presentados con orden, precisión y, sobre todo, objetividad. Citaré como ejemplos el análisis de los campos existentes y los nuevos; la relación empresas capitalizadas versus contratistas; la anatomía de las recaudaciones bajo diferentes conceptos, entre otros temas.

Pero, sobre todo, un libro bien hecho debe ser BUENO, debe representar un aporte para mejorar el conocimiento, debe tener una línea constructiva y propositiva. Confieso que ésa es la parte que más me gusta del libro. Carlos nos muestra los dos caminos de siempre ante un problema crítico nacional: el camino revolucionario (que llamaría “lo deseable”) y el reformista (“lo posible”). No es difícil darse cuenta que realísticamente Carlos opta por el segundo camino, bajo la premisa del cambio de escenario y de la necesi-

dad de formular una política nacional de energía y gas. Su propuesta, apoyada en el análisis de la realidad petrolera nacional, apunta a una revisión profunda de los contratos, en el supuesto que se acabó el tiempo de los incentivos exagerados para las transnacionales; a la reclasificación de las reservas; a mejorar la fiscalización tributaria y técnica, empezando por reconsiderar el Surtax; a la participación activa del Estado en los negocios del GN, entre otras propuestas. En suma, Villegas nos propone un proyecto de recuperación paulatina pero concreta y segura de la soberanía nacional sobre el recurso natural hidrocarburífero en un marco jurídico que, sin descartar la negociación para atrás, mira esencialmente hacia el futuro.

Es posible que el texto de Villegas no toque todos los aspectos del problema, pero los temas que toca están bien tratados y analizados.

Invito a leerlo como un instrumento útil para todo aquel que quiera interiorizarse de la problemática tributaria de los hidrocarburos y aportar a los cambios urgentes que el país requiere en ese campo.

### CONFERENCIAS

No	MES	TITULO	DICTADA POR
1	Octubre	La agenda del desarrollo en América Latina desde la perspectiva mexicana	Rolando Cordera

### PRESENTACION DE LIBROS

No	MES	TITULO	ESCRITO POR
1	Diciembre	La Condición Multisocietal, Multiculturalidad, Pluralismo y Modernidad	Luis Tapia

### LIBROS PUBLICADOS POR EL CIDES - UMSA

No	MES	TITULO	ESCRITO POR
1	Octubre	Visiones y Contextos para un nuevo Desarrollo Rural	G-DRU/AIPE/ CIDES-UMSA
2	Diciembre	Umbrales No. 11 - Temas de Género	Area Social CIDES-UMSA
3	Diciembre	La Condición Multisocietal, Multiculturalidad, Pluralismo y Modernidad	Luis Tapia
4	Diciembre	El trabajo no mercantil	Fernanda Wanderley