

“Centralismo y Partidos Políticos”
Su eliminación como base de la reforma
del Estado boliviano

Vladimir Arandia L.
Sucre, marzo de 2004
(vlar@cotes.net.bo)

INDICE

I. INTRODUCCION.-

II. DIAGNÓSTICO.-

- A. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POLITICA
- B. PROCESOS DE CONFORMACIÓN DEL SISTEMA REPRESENTATIVO
- C. ESTRUCTURAS DE PODER Y CENTRALISMO

III. HACIA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO.-

- A. HITOS PARA LA REFORMA
- B. EL ESQUELETO DE UNA PROPUESTA MAS
 - 1. Municipio
 - 2. Gobierno Central
 - 3. Entidades Estatales Nacionales
 - 4. Poder Judicial
 - 5. Jurisdicciones Operativas y el Régimen Mancomunitario

IV. PUNTUALIZACIONES CONCLUSIVAS.-

- A. EL “MUNICIPIO” COMO LA “UNIDAD POLÍTICA ADMINISTRATIVA” DEL PAIS
- B. PARLAMENTO NACIONAL, CONCEJO MUNICIPAL Y GOVERNABILIDAD
- C. ¿PORQUE ELEMENAR EL NIVEL MESO EN BOLIVIA?
- D. REGIMEN PRESUPUESTARIO SOLIDARIO Y PROPORCIONAL
- E. DE LA IMPORTANCIA DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO.-

I. INTRODUCCIÓN

Una república unitaria cimentada en un gobierno democrático y representativo; estos son preceptos de nuestra Carta Magna que haciendo a la esencia constitutiva del Estado fueron concebidos como pilares conceptuales sobre los cuales deberían descasar todos los demás esquemas de nuestra conformación política, social y administrativa; lamentablemente sus nociones han desembocado a la hora de su praxis, por una parte en un negativo y excluyente centralismo y por otra en el marginamiento de la sociedad civil para participar en cualquier nivel decisorio de un gobierno manejado por una partidocracia cada vez más corrupta, elitista y marginadora.

En principio, un Estado centralizado y un sistema cerrado de partidos políticos se constituyeron como imprescindibles mecanismos macro organizativos orientados a lograr la institución de una democracia muy básica que se veía constantemente amenazada por la intervención de grupos autoritarios; no obstante, una vez lograda cierta estabilidad, el esperado proceso de evolución de esa embrionaria democracia se ha visto estancada e inclusive puesta en peligro precisamente por estos elementos en los cuales se apoyo su instauración.

Cualquiera que sea el enfoque con el que se analice la crisis de nuestra democracia, es inevitable concluir que en su institucionalidad “el centralismo” y “los partidos políticos” han dejado de ser males necesarios para convertirse en los puntos neurálgicos de nuestra disposición organizativa, y que según la posición que se tome al respecto habrá que o mejorarlos o simplemente erradicarlos.

Como punto de partida y plataforma justificativa, en este ensayo se opta por la opción más radical de las insinuadas, y pasando en primer lugar por la identificación de las fallas más profundas de nuestro ordenamiento estatal y respaldándose al mismo tiempo en una serie de interpretaciones de nuestra realidad socio cultural tan múltiple y susceptible de tendencias autonómicas o inclusive separatistas, es que se terminará por ofrecer un croquis de reforma cuya pretensión sea direccionarse hacia la estructuración de un Estado que esté lo suficientemente próximo a la sociedad civil, de manera que se le permita a ésta, sintiéndose parte tanto de una identidad local como de una nacional, ser protagonista de una nueva alineación democrática asentada en una mayor y más directa participación en la administración de sus intereses adyacentes y los que incumben al país como tal.

Un país descentralizado y sin partidos políticos ¿Es posible?.

II. DIAGNOSTICO

A. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POLITICA.-

Instituida la democracia en la década de los 80, el país se afianzó en un molde de configuración y funcionamiento político administrativo basado en lo que ahora se llama el “Monopolio Político Partidario”; en un entendido elemental, el “partido Político” se erigió como una institución que buscaba agrupar a ciudadanos que tengan cierta afinidad política ideológica, cuya existencia estaba orientada al ofrecimiento de caminos y soluciones al país, buscando con esa visión la ascensión al gobierno y el ejercicio del poder para y en representación de todos.

A dos décadas de un ejercicio institucional con estas reglas, los partidos políticos, como instrumentos de participación política tan cohesionados a la noción misma de la democracia, han mutado tristemente de ser el sostén operador del sistema, a ser verdaderas logias sustentadoras de la corrupción en todas las instancias del Estado, y más lamentable aún, con la visión de perpetuarse en el poder con el simple propósito de acaparar los beneficios económicos y de otra índole que de ahí deriven, a favor de los grupos de élite que los acaparan.

Pero ¿Cuáles son las razones de estos cambios?; una primera explicación podrá afirmar que en realidad los “partidos políticos” nunca tuvieron auténticas pretensiones altruistas o patriotas, y que si bien jamás cambiaron a lo largo de su historia, ahora se denota y se exponen con mas claridad sus envilecidas características ya que al principio lo único que se anhelaba era librarse de los atroces gobiernos de facto, pero con el tiempo los múltiples defectos de una democracia únicamente nominal, como la corrupción, la injusticia social, la marginalidad económica y política, han desenmascarado a los “partidos políticos” ubicándolos en la actualidad como los entes tan desvirtuados y deslegitimados en la mentalidad colectiva de la ciudadanía.

Otra teoría más técnica dirá que la imperfección de la estructura jurídica administrativa entorno a la cual el Estado se encamina, ha permitido que los partidos políticos, proveyéndoles de tanta libertad de acción y protagonismo monopólico, sean vencidos a la larga por los riesgos naturales de todo intento asociativo humano, volviéndose organismos caudillistas, corruptos, egoístas y serviles a grupos de poder específicos, simplemente porque las normas así lo consienten.

Lo cierto es que en definitiva, un régimen de “Partidos Políticos” que además se presenta como monopólico y sumamente cerrado en nuestro país, ha dejado de servir como un mecanismo imprescindible de nuestra sintaxis democrática, atizando cada vez más la conciencia de la sociedad civil respecto a la necesidad de saltar de una democracia puramente representativa a una participativa.

Habrán muchas justificaciones para no prescindir de los partidos políticos, pero la mayoría coincidirá en señalar como argumento insalvable al tema de la “governabilidad” que se presentaría difícil o imposible lograrla fuera de un sistema basado en ellos; en otras palabras, las capacidades del Estado de planificar y decidir dentro de una gestión pública, al no estar apoyadas en un sistema de partidos políticos, disminuirían a tal grado que estancarían la vida administrativa del país; este argumento es real, y si nos aventuramos a eliminar el sistema político partidario sin cambiar el resto del esqueleto estatal, será poco menos que convertir en inviable y caótica la funcionalidad del mismo.

Es por cuanto, que cualquier propuesta que pretenda este cometido, deberá comenzar por el establecimiento de nuevas bases organizacionales para el país, para que buscando resolver los demás problemas estructurales, pueda además liberarse de estas desgastadas entidades con miras a una democracia más evolucionada y mucho más abierta a la participación directa de la ciudadanía en la vida política administrativa estatal.

B. PROCESOS DE CONFORMACIÓN DEL SISTEMA REPRESENTATIVO.-

La democracia boliviana no pasa de ser simplemente electoralista, pues tiende a limitar la participación política de la mayoría de la sociedad civil, solamente al acto electoral en sí, para luego excluirla completamente de cualquier participación decisoria, de control e inclusive de ser por lo menos un simple referente de opinión con alguna relevancia. Esto significa en consecuencia la vigencia de una democracia muy elemental, cuya condición se subordina solamente a dichos procesos electorales, que además están viciados de monopolismo partidario, prebendalismo, engaño, fraude etc.; los demás parámetros para medir su evolución, es decir la justicia social, la igualdad económica, la participación ciudadana, etc., pasan a ser características totalmente ausentes de nuestra realidad.

Una democracia no puede basarse únicamente en un acto que delegue cada cierto tiempo, todo el poder político administrativo en manos de buenos o malos representantes, menos aún cuando esos actos se convierten en verdaderas negociaciones de la desesperación, ignorancia y necesidades coyunturales de los electores; a estos actos constitutivos del sistema representativo, una vez perfeccionados, deben corresponderles otros actos cotidianos de participación de la sociedad civil, actos no solo de control o fiscalización, sino de participación efectiva en la administración de la cosa pública y en las decisiones político económicas del Estado, con miras al cumplimiento de los objetivos que ésta misma pueda establecer.

Es innegable la imposibilidad de pasar de un sistema de administración representativo a uno únicamente participativo, ya que obviamente las características dimensionales del país impiden que éste funcione bajo esas casi utópicas reglas de convivencia social, sin embargo esa apertura a la participación ciudadana directa y cotidiana puede alcanzarse a un nivel verdaderamente expectante si se construye una

estructura de Estado adecuada y se le dota al país de los instrumentos necesarios para ese cometido.

C. ESTRUCTURAS DE PODER Y CENTRALISMO.-

El centralismo que aglomera las capacidades administrativas y de gobierno del Estado en una estructura burocrática, geográfica y funcionalmente concentrada, ha dejado en la actualidad de presentarse como un modelo de organización instituidor de la unidad del país y conservador de un orden suficiente en su vida de gobierno, convirtiéndose más bien en una herramienta de grupos de elite metamorfoseados en partidos políticos, para acaparar todas las potestades y beneficios emanados del poder, en manos de una cierta clase política económica divorciada con el grueso de la masa social a la cual no sólo desatienden sino marginan de toda posibilidad de dirigirse por ellos mismos.

Este centralismo ahogante termina llevándose demasiado bien con la partidocracia de la cual a su vez emerge y que luego en reciprocidad ayuda a mantenerla fuerte. La centralización estatal pareciera estar armada para acorazar el monopolio de los partidos y facilitar su deficiente y deshonesto administración que pone dueño a todos y cada uno de los espacios de poder existentes en la ya demacrada red institucional del Estado. Es así que cualquiera de los poderes del Estado carece totalmente de la anhelada independencia político partidaria, lo cual condena a sus instituciones a la ineficiencia en su funcionamiento y en el caso del poder judicial a una administración de justicia corrupta y protectora de los intereses de quienes lo acapararon completamente.

Pero los defectos del centralismo van más allá del cuotéo y la ineficiencia de las instituciones públicas, ya que sirve para proteger a la clase gobernante de cualquier control social de sus actos, sea por las dificultades geográficas que se presenta en medio o por los entretelones estructurales de su funcionamiento, además de que también provoca que cualquier avance económico repercuta solo en aquellos centros urbanos que tengan alguna relación con los órganos estatales, abandonando a su suerte al resto de los rincones del país e impidiendo la participación de la ciudadanía no sólo en la toma de decisiones, sino en el ejercicio del derecho a la fiscalización y reclamo.

Ciertamente el centralismo boliviano desembocó en la desatención de la mayoría de los ciudadanos, a ayudado a establecer regiones privilegiadas y otras marginadas, es culpable de obstruir cualquier canal de participación de la sociedad civil en la administración de sus intereses, en fin es un factor que en definitiva arremete contra la idea de un país con desarrollo armónico y verdaderamente democrático en todas sus regiones.

III. HACIA UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO

A. HITOS PARA LA REFORMA.-

Existen posiciones unidireccionales que equivocadamente someten la discusión y la búsqueda de soluciones de la actual crisis de Estado, al tema estrictamente económico, y aunque es innegable su importancia, es desacertado creer que una buena macro economía en el país solucionaría los grandes y aferrados problemas de falta de equidad, corrupción, marginamiento, ineficacia administrativa y muchos otros que dependen en su solución simplemente de una profunda reforma política, administrativa y social.

Lo que corresponde entonces es direccionar los esfuerzos primero en el diseño de nuevas reglas organizativas para el Estado, mismas que aseguren que cualquiera que sea la economía que logre el país, ésta acabe siempre efectivamente sociabilizada, es decir que se evite la tendencia cuasi natural de concentrarse en pocas manos.

Para ese cometido, es necesario partir por el establecimiento de una finalidad constante e invariable que proporcione una dirección a la cual debe someterse cualquier conclusión y propuesta reformista, especificando para ello los aspectos puntuales que precisan relevarse, corregirse o instituirse como base fundamental de nuestro futuro nuevo orden institucional.

Ese gran objetivo gira sin duda entorno a alcanzar una democracia que dotada de una institucionalidad política y administrativa adecuada, pase de ser una estrictamente representativa a ser una efectivamente participativa y que en esa orientación acerque al Estado y sus obligaciones de asegurar el bienestar común a cada uno de los estantes y habitantes del país.

Determinado el propósito de entrada, el resolver como y en que forma se planteará esa reorganización dependerá de la consideración de las múltiples características que presenta el país, para que en base a ellas se construya un nuevo modelo estatal que realmente tenga perspectivas de funcionar con mejores resultados que el que está en vigencia.

Ahora bien, lo antedicho nos obliga a concentrarnos en la característica más evidente de nuestra conformación social, la cual es que ésta se compone de una serie de identidades socio culturales y corporativas disímiles, entre las que sobreviven nacionalidades étnicas distintas, comunidades sociales en proceso de desplazamiento, grupos de poder económicos pequeños pero lo sobradamente fuertes para prevalecer ante los demás, identidades culturales entremezcladas entre propias y foráneas, sectores con diferencias socioeconómicas entre población urbana y rural, etc,

contrastes que incluso se evidencian al interior de cada grupo, sector, clase o estrato social, cultural o económico existente.

Esta característica pluri-multi de la sociedad boliviana nos da la primera pauta para inclinar la mira de las reformas a la dirección más conveniente, y nos muestra que la composición social del país se contrapone irremediamente con la actual estructura centralizada del Estado; cada uno de estos sectores o grupos de la población precisa encontrar mecanismos de una mínima autodeterminación política y administrativa practicable en su permanente y cotidiano vivir; en otras palabras necesitan ser protagonistas de su propio gobierno sin la imposición centralista que hasta ahora lo único que hizo fue imponerle decisiones o simplemente marginarlos de cualquier posibilidad de desarrollo.

Estas peculiaridades descritas han llevado por otro lado a que la sociedad y todos los sectores que la componen dejen de aceptar que la administración y la toma de decisiones político económicas que le conciernen sean ejercidas mediante un sistema de representación basado exclusivamente en partidos políticos, ya que este entrampado sistema no hace más que limitar las posibilidades de participación y autogobierno de la sociedad en su conjunto.

En resumen, nótese que hasta este punto se ha insistido en exponer dos elementos estructurales de nuestro actual armazón político administrativo como los problemas centrales que necesariamente deben tomarse en cuenta al momento de construir cualquier proposición reformista; a saber:

- Centralismo
- Monopolio Partidario

El presente ensayo exhibe una posibilidad de reforma estatal cuya justificación descansa en la erradicación de estos dos temas, aferrándose en la hipótesis de que “un país descentralizado y sin partidos políticos puede allanar el camino hacia una democracia que sea ejercida y disfrutada con igualdad y armonía por la totalidad de los bolivianos”, y si bien se la construye ubicando la atención en temas puntuales de coyuntura histórica, también se subordina doctrinalmente hablando, a lo que el presente trabajo denomina como “Teoría del Poder de Base”, la misma que asume que la existencia o no de una democracia real dependerá de cuan constante y directa sea la participación de la base social en el ejercicio de los actos de poder y gobierno.

Estamos instados entonces a buscar un nuevo ordenamiento político administrativo que permita el acercamiento del colectivo social al poder formal que le incumbe, haciendo para ello que existan canales de interacción cotidiana de la sociedad y sus sectores con cada una de las institucionalidades a las cuales delegue algo de representatividad.

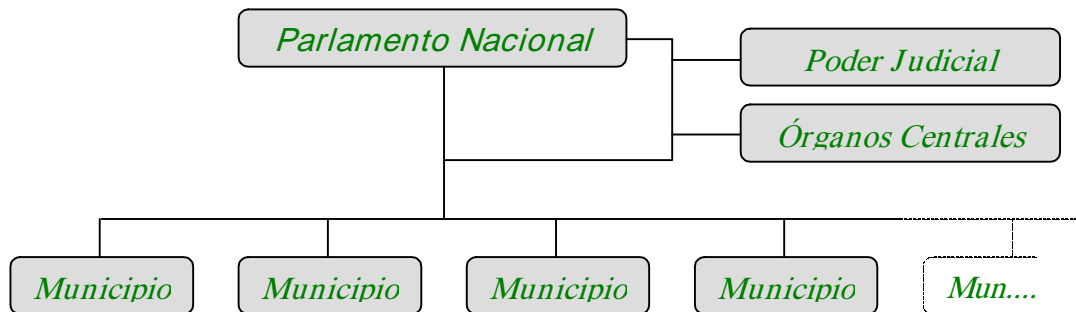
Sin embargo, plantear alternativas de descentralización y de cambio del sistema de partidos políticos para la conformación de los órganos de gobierno, puede tener muchas direcciones, una de ellas es la que se esboza en este ensayo.

B. EL ESQUELETO DE UNA PROPUESTA MAS:-

La delineación de la descentralización en Bolivia, basada en un debate iniciado a principios de los años ochenta, presenta dos tendencias claras que pueden servir y de hecho están sirviendo para encarar proyectos de profundización de la misma, tendencias o direcciones que apuntan a dos figuras político territoriales, “El Departamento” y “El Municipio”, es decir el nivel intermedio y el local respectivamente.

El análisis desglosado hasta aquí, aunque muy sucinto y medular e inclusive intencionalmente simplista, es suficiente para justificar una propuesta de reorganización que se inclina claramente a la cimentación de un proceso descentralizador basado en el nivel local, en primer lugar porque es incongruente pensar en gestión pública o políticas estatales eficientes al margen o sin participación de los Municipios, pero además, porque apuntar en esa dirección canalizará con mayor eficacia otras reformas que van más allá de una simplemente administrativa, y sus consecuencias repercutirían muy ciertamente en temas tanto políticos y administrativos como incluso económicos y sociológicos.

La idea que acoge en su esencia sólo ámbitos macro estructurales y que obvia detalles complementarios debatibles, empieza con la presentación de un croquis estatal que involucra redistribuciones institucionales y además las reglas administrativas generales que exponen su sentido funcional, veamos:



La primera explicación que merece este esquema debe arrancar en la determinación del tipo de Estado que se pretende con el mismo, y si bien a primera vista es obvio que un sistema unitario se mantiene como asiento constitutivo, tal como se explicará mas adelante, el ejercicio de los actos de gobierno y administración varían radicalmente del que hasta ahora a regido la vida estatal.

Con la premisa de posibilitar el acercamiento del ciudadano a las instancias de dirección estatal en todos sus ámbitos, es que se empieza por reformular la división política del país, convirtiendo al “Municipio” en el núcleo tanto de la conformación y ejercicio de su propio gobierno, como de la conformación y ejercicio del gobierno central.

Este concepto de “Municipio como núcleo político administrativo” del país, reajusta la forma de funcionar de los tres poderes del Estado; se tiene así que en términos generales el poder legislativo (basado en un parlamento Nal. Emergido de la institucionalidad de los propios municipios), se constituye en el principal poder del Estado en el ámbito central, el poder judicial mantiene su actual estructura haciéndose solo cambios referente a la elección de sus autoridades, y finalmente el poder ejecutivo pasa casi completamente a ser ejercido por cada municipio con total autonomía administrativa.

Planteado como está el molde de la propuesta, toca desgranar ciertos pormenores de su fondo, a objeto de dilucidar el núcleo de las reformas y las disposiciones necesarias en base a las cuales se entenderá su sentido.

Se expone consecuentemente la siguiente relación de figuras organizativas y funciones pertinentes:

1. Municipio.-

El municipio pasa a convertirse en la unidad política, administrativa y jurisdiccional base del ejercicio de la administración tanto local como de la central, sus características y capacidades funcionales se resumen en:

a) Concejo municipal.- Es la máxima instancia legislativa y de gobierno local, del cual depende cualquier otro órgano administrativo o ejecutivo en ese perímetro. El concejo municipal estructurará todas las instancias ejecutivas o gerenciales necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Para fines de representación legal, el gobierno municipal estará precedido por el presidente del concejo municipal elegido de entre sus miembros.

b) Conformación del Concejo.- El concejo municipal está conformado por representantes elegidos en cada distrito perteneciente al municipio (uno por distrito). Los procesos electorales son abiertos a la participación ciudadana sin necesidad de la intervención o el auspicio de partidos políticos.

c) Participación en la Conformación y Funcionamiento del Gobierno Central.- El concejo *designa* de entre sus miembros un representante nacional (diputado) que será parte del Parlamento Nal., la actuación de dicho representante será fiscalizada, consensuada y aprobada constantemente por el concejo municipal correspondiente.

d) Competencias Municipales.- Se elimina el poder ejecutivo centralizado, la administración pública financiera y ejecutiva será ejercida por cada municipio en forma autónoma e independiente, con las únicas limitantes que establezcan la C.P.E. y las normas nacionales emanadas del parlamento; es materia de su competencia:

- ❑ Sustentar y administrar los servicios públicos de salud y educación.
- ❑ Promover, financiar y mantener proyectos de desarrollo y producción.
- ❑ Promover, financiar y mantener proyectos de índole social y de servicios básicos.
- ❑ Entablar políticas y proyectos destinados a la seguridad ciudadana.
- ❑ Otras.

e) Recursos Municipales.- La economía de los municipios se basa en recursos provenientes de dos fuentes:

- ❑ *Participación en los recursos del tesoro general.-* El 80% del presupuesto nacional será distribuido entre todos los municipios del país, el 30% de ese monto de forma igualitaria, y el restante 70% de forma compensatoria en base al número de habitantes de cada municipio.
- ❑ *Recursos Propios.-* Todo ingresos generado por distintos mecanismos municipales (Impuestos, tasas, etc.).

2. Gobierno Central .- (Parlamento)

La facultad del Estado de ejercer sus capacidades de decisión, administración y gobierno a nivel nacional se basa en un “Parlamento” que encasilla sus atribuciones alrededor de todos aquellos temas específicamente determinados como de interés y jurisdicción nacionales.

a) Conformación del Parlamento.- Está conformado por los representantes (Diputados) de todos los municipios del país; el concejo municipal de cada municipio elegirá de entre sus miembros al diputado que lo representará ante el parlamento. El diputado actúa en sus funciones en forma coordinada con y bajo la fiscalización de su municipio.

Para fines de representación legal, el gobierno nacional estará precedido por el presidente del Parlamento elegido de entre sus miembros.

b) Competencias.- El parlamento tiene competencias sobre todos los temas considerados de carácter nacional, temas como la soberanía nacional, los recursos de naturales de dominio del Estado, regímenes específicos de distinta índole, etc.

Siendo un órgano estrictamente deliberativo y legislativo, el parlamento tiene competencia entre otras cosas, para:

- ❑ Dictar, modificar o derogar normas nacionales.
- ❑ Deliberar y decidir a cerca de cualquier asunto o política de Estado.
- ❑ Elegir autoridades jerárquicas del poder judicial y de cualquier otro ente de jurisdicción nacional.
- ❑ Asumir las funciones de órgano rector de máxima instancia respecto a las Entidades Estatales Nacionales.
- ❑ Deliberar y decidir acerca de la disposición y administración de bienes y recursos del Estado.
- ❑ Otros.

3. Entidades Estatales Nacionales.-

El Estado boliviano en el ámbito central, en cuanto a la operabilidad de las funciones administrativas que le conciernen, se apoya en entidades de tuición nacional, las cuales bajo una estructura desburocratizada y de dimensión reducida pero técnicamente efectiva, asumirán las tareas necesarias en la hermenéutica de su funcionamiento. Se puede decir que estas entidades asumen las pocas funciones *ejecutivas* que todavía al nivel central le incumben. Los funcionarios jerárquicos de éstas los elige el parlamento, pero su estructuración interna se basa en sus propias institucionalidades. Se identifican las siguientes:

a) Entidad de Manejo Presupuestario.- Cuyas gestiones incumben específicamente a toda acción de recaudación de recursos para el tesoro general de la nación y a su posterior distribución presupuestaria de acuerdo a la normatividad correspondiente.

Esta entidad agrupa bajo su jurisdicción a instituciones como las relativas a impuestos nacionales, aduanas, etc.

b) Entidad de control, fiscalización y apoyo administrativo.- Constituido como un ente en primer lugar fiscalizador de la función ejecutiva del Estado ejercida mayormente por los municipios, pero también como un órgano de apoyo técnico y organizativo a los programas, planes y políticas que los municipios decidan implantar, sea como iniciativas individuales o como proyectos mancomunados con otros.

c) Corte Nacional Electoral.- Órgano administrador de procesos electorales y cabeza de otras instituciones relativas.

4. Poder Judicial.-

Se mantiene la actual estructura funcional escalonada y centralizada. La designación de sus miembros jerárquicos es hecha por el parlamento.

5. Jurisdicciones Operativas y el Régimen Mancomunitario.-

Desaparece el concepto de “departamento” como una unidad política administrativa en el país, siendo remplazado éste por el de las “Jurisdicciones Operativas” cuyo único objetivo es facilitar la operabilidad tanto del Poder Judicial como de las entidades estatales nacionales, teniendo su estructuración un carácter variable según las necesidades emergentes con el tiempo.

Por otro lado, las necesidades ejecutivas y organizativas de alcance supralocal serán atendidas bajo un régimen claro y flexible basado en relaciones asociativas entre dos o más entidades municipales (Mancomunidades), cuya temporalidad, objetivos y condiciones serán pactadas entre ellas de forma libre y voluntaria conforme a sus conveniencias.

IV. PUNTUALIZACIONES CONCLUSIVAS

A. EL “MUNICIPIO” COMO LA “UNIDAD POLÍTICA ADMINISTRATIVA” DEL PAÍS.-

El presente ensayo maneja como hipótesis constante que para cambiar provechosamente un modelo de democracia tan desvirtuado, excluyente e ineficaz como es el actual, habría que concentrarse en modificar su estructura institucional irracionalmente centralizada y a la vez propugnar la erradicación del monopolio de los partidos políticos del sistema político y de gobierno del país.

Se ha dicho muy claramente que el centralismo y los partidos políticos en la práctica se complementan recíprocamente, ya que eliminar un sistema de partidos y mantener un Estado administrativamente centralizado traería insalvables problemas de gobernabilidad técnica. Esta afirmación lleva implícita en sí la conclusión obvia de que es necesario descentralizar la estructura política administrativa del Estado a un nivel que permita prescindir de la concurrencia de los partidos políticos como los únicos actores en la conformación y el funcionamiento de los sistemas de representación y administración estatales, derivando de esta manera ese protagonismo a la sociedad civil y sus organizaciones legítimamente constituidas.

Esta búsqueda del “nivel de descentralización” más apropiado, termina justificando el porqué basar la nueva estructura política administrativa del país en la figura del *municipio*, pues la dimensión jurisdiccional y el sentido de su régimen administrativo, permite la participación directa de la sociedad civil (sin partidos políticos) no sólo en los procesos de conformación de los sistemas de representación, sino también en la fiscalización y la toma de decisiones dentro de la actividad cotidiana de gobierno, lo cual abre canales para el ejercicio ya en los hechos, de una democracia más participativa, particularmente en el ámbito ejecutivo (manejo de recursos para satisfacer necesidades públicas).

Por otro lado, dar el protagonismo descrito al *municipio* conseguiría incluso, modificando o perfeccionando el régimen jurídico que lo regula, resolver con mucha más efectividad ciertos problemas tan arcaicos como la exclusión económica y cultural de los sectores indígenas del país, ya que a través de una adecuada distritación municipal (llevada adelante por cada municipio) puede incluir a estos sectores a la vida económica y administrativa del Estado respetando sus usos, costumbres y características organizativas.

Es así que, si en el proceso de distritación de un municipio se logra hacer coincidir ciertas estructuras originarias indígenas (ayllus, marcas, tentas, grupos de estos, etc.) con los niveles jurisdiccionales municipales más pertinentes, se le otorga a este sector específico la posibilidad de elegir un representante ya como distrito, ante el gobierno municipal, lo que a su vez hace viable su participación en la administración de

los pocos o muchos recursos que le correspondan a su municipio y en la decisión de las políticas relativas a sus conveniencias, existiendo también por supuesto la posibilidad de que un municipio, dada sus características poblacionales, pueda establecerse como un “municipio indígena” propiamente dicho. Esta hermenéutica puede funcionar existan sectores con una predefinición cultural o histórica específica o simplemente una población civil con cierta relación geográfica o económica entre sí.

En conclusión, el municipio tiene la dimensión geográfica jurisdiccional más adecuada para encarar una reestructuración política y administrativa del Estado que lo acerque a la sociedad civil repartida en cada rincón del país, otorgándole a ésta, posibilidades no solo de ser atendida adecuadamente por él, sino también de participación directa en su administración, además de allanar los procesos de conformación de sus niveles representativos y de su gobernabilidad cotidiana sin necesidad de instrumentos de participación política específicos (partidos políticos).

B. PARLAMENTO NACIONAL, CONCEJO MUNICIPAL Y GOBERNABILIDAD.-

En el esquema presentado, se habla tanto del “Parlamento Nacional” como del “Concejo Municipal” como las máximas instancias gubernamentales del Estado, cada uno en su respectivo nivel, es decir, se propone concentrar la facultad decisoria en órganos de representación colectivos y no así individuales (presidente o alcalde); el porqué tiene una explicación escueta, y es que el objetivo central apunta a que las decisiones que emanen de estos órganos sean discutidas o consensuadas, a través de cada miembro, con la sociedad civil a la que representa, de manera que ya no exista manejo discrecional de la cosa pública por una sola persona y su entorno político servil como pasa en un sistema presidencialista.

Sin embargo, un modelo de gobierno con estas características, tendrá serios problemas respecto de su practicidad, si no se redispone el resto de su mecánica para evitar tales.

Se empieza entonces por determinar un ámbito geográfico y jurisdiccional lo suficientemente pequeño (Municipio) como el núcleo alrededor del cual gire la función principalmente ejecutiva del Estado, ámbito desde el cual no obstante, emergerá asimismo el ejercicio de los actos de gobierno a nivel nacional, afianzándose por ende una ingeniería de gobierno vertical indudablemente, pero cuyo flujo de consensos de decisiones transite ascendentemente desde los ámbitos básicos hacia los superiores y no al contrario.

El concejo municipal se conformaría a través del único proceso electoral fijo de consulta vinculante al ciudadano, es decir elecciones municipales, este proceso sirve para constituir la instancia representativa (concejo municipal) que ejerce la tarea primordialmente ejecutiva del Estado, mediante el manejo autonómico de los recursos que le correspondan, sin embargo se constituye también como un órgano de máxima

instancia política administrativa a nivel local y a la vez como una unidad conformadora de la instancia máxima nacional (Parlamento) con voz y voto al interior del mismo.

Siendo el *municipio* territorialmente pequeño y por ende más administrable que el ámbito nacional, es posible prescindir por un lado de los partidos políticos pero también por otro de la existencia de figuras unipersonales de representación como sería el alcalde; es por cuanto que, sin corrientes partidarias en pugna al interior del concejo municipal, se hace perfectamente factible que la *governabilidad* sea compatible con un sistema político administrativo municipal basado únicamente en un órgano de gobierno colectivo.

Empero no pasa lo mismo a nivel central, pues llevar a cabo un proceso electoral para la conformación del parlamento nacional, es prácticamente imposible sin la participación de partidos políticos que aglomeren de alguna manera las múltiples corrientes que por la amplitud de este nivel existen, en consecuencia, al haber corrientes partidarias dentro del parlamento, tampoco habría posibilidades de gobernabilidad si no existiera un sistema de poder y administración paralelo (Ejecutivo) como es el presidencial en el caso de Bolivia, cuya existencia se justifica entre otras cosas, en la necesidad de contar con una instancia ordenadora y reguladora de las demandas de todos para canalizarlas en la ejecución de proyectos y formulación de políticas.

Con lo explicado, para lograr descomplejizar un sistema exclusivamente parlamentario, es imperioso apuntar a cambiar el sistema de su conformación, disponiéndose que el parlamento boliviano emerja de una mera reunión de representantes de cada municipio, representantes que no serán elegidos en procesos electorales directos, sino a través de una simple *designación al interior de los concejos municipales*.

Haciendo una comparación retórica, el Estado central (parlamento) pasaría a ser como el directorio (Órgano de decisiones) de una empresa (Estado) cuyos dueños (municipios) designaran un representante (diputado) ante ese directorio; ese directorio podrá contratar al personal ejecutivo (Órganos Centrales) para la ejecución de sus tareas que básicamente se resumen en manejar la empresa (Estado) de la mejor manera para que sus logros económicos entre otras cosas, sean repartidos entre los dueños (municipios), los que a su vez manejarán autónómicamente lo que les corresponde.

Lo expuesto como ejemplo, salvando las diferencias con los entes de derecho comercial claro está, sirve solamente para explicar que una nueva hermenéutica estatal como la que está planteada, eliminaría las relaciones intergubernamentales verticales descendentes, es decir de Estado central a gobiernos locales, volcándose la figura mas al contrario, especialmente en cuanto a los procesos de toma de decisiones troncales, pues el gobierno central se subordinaría al consenso y legitimidad de sus conformadores, es decir los municipios, aunque por supuesto en materia de control y ordenamiento cotidiano aun subsistirían las relaciones intergubernamentales verticales

ascendentes y descendentes y también por supuesto y según las necesidades, las relaciones intergubernamentales horizontales (Entre instancias de gobierno de un mismo nivel).

Esta sui géneris recomposición del Estado logrará un ejercicio democrático más legítimo y participativo también en el nivel gubernamental central, ya que al ser el parlamentario solo designado por el concejo municipal de su municipio, éste tendrá consecuentemente que consensuar sus actuaciones con el órgano que lo designó que a la vez deberá responder y consensuar sus decisiones con la población civil a la cual representa, a través de los canales que su régimen ofrece para ello, los cuales habrá que fortalecerlos, mejorarlos o incluso crear nuevos.

C. ¿PORQUE ELEMENAR EL NIVEL MESO EN BOLIVIA?.-

La actual división política del país en departamentos resulta exigua para encarar un proceso de descentralización eficaz si es que los objetivos perseguidos tienen que ver con lo ya explicado en el presente trabajo.

El camino hacia las autonomías departamentales, aunque de todas formas ya sería un avance positivo, está condenado a la vez a recaer ya en sus resultados a mediano y largo plazo en los mismos inconvenientes de nuestro actual Estado centralizado solo que a nivel departamental, es decir centralismo y exclusión política y social al interior de cada departamento, germinando con el tiempo nuevos grupos de poder, si es que no existen ya, que se adueñarían de los espacios de la administración pública y por ende de los beneficios que supone la misma en desmedro de toda una región.

Por otro lado, en la actual división política del país, ninguno de los departamentos presenta la uniformidad cultural y geográfica necesarias para sustentar un proyecto de autonomías basado en la comunidad regional en esos aspectos tan primarios; para ello habría que encarar una re división nacional en por ejemplo un departamento altiplánico, otro chaqueño, uno amazónico, uno de los valles, etc.; sin embargo, aun procediéndose de esta manera, por la naturaleza humana y la dimensión geográfica de estas regiones, persistiría de todas maneras la tendencia de ser afectados por las contrariedades ya señaladas.

El camino será entonces eliminar el nivel meso (*Departamental*) y buscar un nivel territorial más pequeño y colindante a la base social (*Municipal*), un nivel que provisto de toda la economía pública que le corresponda y de la tan ansiada autonomía que le permita administrarse libremente, posibilite a todo habitante del país el ser participe y beneficiario de las capacidades del Estado, interactuando de manera más directa y constante con su aparato administrativo pues lo tendría mucho más accesible no sólo físicamente, sino formalmente mediante el régimen jurídico que lo regula.

Está claro que en este ensayo, el nivel intermedio entre lo local y lo nacional, es decir el que actualmente detentan las estructuras departamentales, es remplazado por un práctico y flexible régimen *mancomunitario*, permitiéndose con ello no sólo la constitución de bloques de municipios fundados en proximidades culturales o sociales como sería una mancomunidad chaqueña por ejemplo, sino de múltiples y dinámicos convenios intermunicipales concretados de acuerdo a una serie de temas, proyectos o circunstancias específicas que lo justifiquen; dejarían de existir en consecuencia las instancias intermedias fijas de gobierno, pues éstas serán flexibles y temporales según los requerimientos concretos que se presenten, teniendo además el apoyo técnico que demande cualquier emprendimiento mancomunado de parte de los órganos nacionales conformados para ese fin.

D. REGIMEN PRESUPUESTARIO SOLIDARIO Y PROPORCIONAL.-

Por múltiples factores, el país tiende a avanzar en todo aspecto de manera muy desigual, lo que estimula la existencia de algunas regiones, las menos, con mejores niveles de desarrollo y otras, las más, con casi ninguno; esto a su vez provoca entre otras cosas, procesos migratorios que problematizan la situación de los centros receptores de este fenómeno, es ahí donde reside el descargo para derivar el grueso de la capacidad económica del Estado hacia autonomías municipales, de manera que cada municipio tenga la opción de promover su desarrollo desde una visión local, operando para ello sus propias políticas de gasto público.

El régimen presupuestario nacional se presenta así como un mecanismo fundamental de cohesión nacional, y debe basarse en una fórmula cardinal e inamovible que consiste en aglomerar toda las recaudaciones del Estado en una sola bolsa, recursos de los cuales un 20% servirán para financiar las pocas pero importantes funciones del nivel central, y el restante 80% se repartirán entre todos los municipios del país, un 30% de ese monto de manera igualitaria y el restante 70% de manera proporcional según población; esta fórmula obliga a no desamparar a los municipios más pobres ya que estos dispondrán siempre de una base financiera coherente para atender sus necesidades, de ahí el principio de solidaridad presupuestaria que de algún modo también es una forma de protección de los municipios con mejor situación ya que se evitarán los múltiples problemas que resultan de las desigualdades económicas como la migración y las iniquidades sociales derivadas de ella.

De un cálculo aritmético sobre la base de estas reglas, se tendría por ejemplo que de un monto total disponible como el estimado para el año 2004, es decir 9.000 millones de bs., un municipio de 5.000 habitantes administraría (además de lo que hoy por hoy le correspondería por coparticipación) un presupuesto de 9.985.443 bs, uno de 200.000 habitantes administraría un presupuesto de 132.835.443 bs, y uno de 1.000.000 de habitantes dispondría de 636.835.443 bs.

Esta fórmula se ocupa de la captación y repartición de los recursos de carácter nacional (impuestos, regalías, ingresos administrativos, etc), pero no se contraponen

con los ingresos municipales específicos que cada administración local obtendrá según sus peculiaridades, vía por la cual obviamente se reforzará más aun el presupuesto de los municipios con mayor población y actividad económica, que ayudará a encarar sus acrecentadas necesidades resultantes de sus dimensiones.

Una estructura presupuestaria y administrativa tal como se tiene planteada, se convertirá ciertamente en el esqueleto que asegurará la vigencia de una democracia sólida y altamente funcional, en primera instancia porque independientemente de las políticas, modelos económicos o decisiones de cualquier índole que el país como tal asuma, lo poco o mucho que se obtenga de su éxito será necesariamente repartido de manera justa y solidaria, pero además porque asegurará mayor participación de la población civil en el aparato administrativo gubernamental.

E. DE LA IMPORTANCIA DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO.-

Siguiendo la dirección trazada, si bien la potestad de la instancia central estatal para aplicar (ejecutar) la economía pública del país declinaría casi completamente a favor de los municipios, sus atribuciones no obstante continuarían revestidas de una elemental importancia ordenadora, regulatoria y coadyuvadora en la hermenéutica administrativa nacional, al mismo tiempo de ser por supuesto, el nivel en el cual se establecen las políticas generales de la nación.

Al margen de la administración de justicia (poder judicial) que tiene relevancia propia, el nivel central del Estado, a través del Parlamento y las entidades nacionales que dependen de él, asumirá tres grandes grupos de funciones que se resumen en:

- *Toma de decisiones a cerca de políticas, actos y disposiciones referidos a temas nacionales.*
- *Recaudación y distribución presupuestaria.*
- *Apoyo y control a la gestión pública local.*

Está claro que en muchos casos, los municipios precisan todavía de mucho apoyo técnico y consultivo para llevar a cabo sus gestiones administrativas y políticas internas de manera aceptable, cualquier estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales demuestra eso; asimismo, será necesario la existencia de ciertas instancias de apoyo para catalizar y orientar en cuanto a proyectos de dimensión supralocal que involucren dos o más municipios o proyectos de índole nacional propiamente dicho, ahí la importancia del pequeño y desburocratizado pero eficiente aparato central que asuma, entre otras, éstas tareas.