

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO**



TESIS DE GRADO

**"LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA
UNA NECESIDAD IMPOSTERGABLE"**

POSTULANTE : Maria Ines Mejia Mena

ASESOR : Dr. René Gutierrez Vilaseca

La Paz, Octubre de 1993.

TABLA DE CONTENIDO

ETAPA 1

Planteamiento del Problema	1
1.1 Marco Histórico	1
a) Epoca Precolombina	1
b) Epoca Colonial	2
c) Epoca Republicana	5
1.2. Antecedentes	8
1.2.1 Origen del Problema	15
1.2.2 Evolución que ha sufrido	29
a) Ley de Organización Provisional del Poder Ejecutivo de 19 de Junio de 1826	29
b) Primera Constitución Boliviana o Ley 111 de 6 de Noviembre de 1826	30
c) Ley de Organización Política y Adminis- trativa de 3 de Diciembre 1888 y su De- creto Reglamentario de 10 de Enero de 10903	32
d) Ley General de Bases del Poder Ejecutivo (D.L. 09195 de 30 de Abril de 1970)	44
e) Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo (D.L. N° 10460 del 15 de Septiembre de 1972)	49
f) Antecedentes Constitucionales Centralis- tas y Apertura de las Constituciones de 1938, 1945 y 1967 (vigente)	55
1.3 Delimitación y Ubicación del Problema	60
1.3.1 Límites Temporales	60
1.3.2 Límites Espaciales	60
1.3.3 Unidades de Análisis	61
a) Estado	61

a.1 Elementos del Estado	62
a.2 Formas de Estado	68
b) Gobierno	81
b.1 Formas de Gobierno	82
c) Democracia	84
d) Derecho Administrativo	85
e) La Administración Pública	86
f) Centralización Administrativa	88
g) Descentralización Administrativa	93
1.3.4 Enfoque del Problema desde el punto de vista económico	97
1.3.5 Enfoque del Problema desde el punto de vista social	98
1.3.6 Enfoque del Problema desde el punto de vista político	99
1.4 Diagnóstico General	102
a) Centralización Administrativa	102
b) Descentralización Administrativa	106
1.4.1 Estructura y funcionamiento de la descentralización	107
1.4.2 Aspectos favorables para poder lle- var adelante la descentralización	115
<u>ETAPA 2 OBJETIVOS</u>	
2.1 Objetivos Generales	117
2.2 Objetivos Específicos	118
<u>ETAPA 3 MARCO TEORICO</u>	
<u>ETAPA 4 HIPOTESIS</u>	
	131

DESARROLLO POR CAPITULOS

Capítulo 1 La Descentralización Administrativa territorial y su aplicación en Bolivia	133
Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa presentado por la Gran Comisión de Concertación Nacional	146
Capítulo 2 Gobiernos Departamentales	166
Capítulo 3 Régimen Económico y Financiero	190
Capítulo 4 Regionalismmo Boliviano	218
<u>ETAPA 5 CONCLUSIONES</u>	241
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El proceso de modernización de los sistemas políticos se caracteriza por una demanda de participación de sectores cada vez más amplio de la población. Ello no es nuevo, aunque es una aspiración más sentida en nuestros tiempos, la de una mayor participación en las responsabilidades y en las decisiones. Dicha demanda es estimulada por la inadecuación entre las aspiraciones de la población y los canales institucionales que permiten responderle.

La participación permite tener en cuenta los puntos de vista, apreciaciones e intereses de las personas y sectores concernidos y se deben generar nuevas relaciones entre los Estados y sus diversas entidades político-administrativas, lo que en la práctica lleva también a abocarse al problema de los desequilibrios regionales.

Teniendo en consideración tales aspectos se justifica la creación de órganos de decisión suficientemente próximos de los ciudadanos para poder escuchar sus opiniones y necesidades y suficientemente amplios para ser eficaces.

Se podrá sostener que el poder político del Estado moderno es por naturaleza centralizador, lo que se ve reforzado en los países subdesarrollados. Sin embargo, las condiciones técnicas del desarrollo económico, tanto como sus implicancias socio-políticas imponen el recurso a la descentralización, ella permite acelerar el desarrollo económico y social con un cierto

equilibrio y permite dar a los programas un efecto duradero.

La descentralización conduce así a un desarrollo más profundo y real de la democracia, permite acelerar el desarrollo económico y social de las regiones más pobres, se constituye en un elemento necesario para la planificación socio-económico racional, constituye un medio de acrecentar la eficiencia administrativa y en la práctica contribuye a la despolarización ideológica en algunos casos.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
EN BOLIVIA UNA NECESIDAD IMPOSTERGABLE

ETAPA 1

El problema de la descentralización en Bolivia no es nuevo, los intentos de cambios de las formas de organización del Estado han sido numerosos y frecuentes en los 167 años de vida Republicana.

Existen actualmente numerosos ~~de~~ proyectos de descentralización administrativa, presentados tanto por los partidos políticos como por Instituciones Cívicas Regionales. El análisis de los documentos presentados es de enorme utilidad para la actualización Nacional en este campo, en torno a una atinada proyección de soluciones ajustadas a la realidad y los intereses de todo el país, y no solo de sus departamentos y regiones.

1.1. Marco Histórico

a) Epoca Precolombina

En la época precolombina, lo que ahora es Bolivia constituía una de las cuatro provincias del imperio incaico. Por consecuencia la población que se asentaba en tal territorio fué favorecida por la técnica administrativa de la dinastía incaica que, como es conocida por todos alcanzó singulares niveles de eficiencia, guardando proporciones, en lo que respecta especialmente a régimen agrario, obras

públicas, división y organización del trabajo, elaboración de estadísticas generales, distribución y almacenamiento de productos y otras funciones administrativas realizadas con aguda densibilidad colectivista.

b) **Epoca Colonial**

Como en todo sistema esclavista o tributario, la administración colonial, es sobre todo, una organización coactiva de las cargas públicas, pese a que las disposiciones reales recomendaban que los reinos y provincias de América fueran administrados sin diferencia alguna que los de la metrópoli.

Hasta el año 177~~9~~⁶, la Audiencia de Charcas ejercía en lo formal, jurisdicción sobre los territorios que hoy conforman Argentina, Bolivia, Paraguay y partes de Chile, Perú y Brasil. De ahí que los precarios medios de comunicación existentes en aquella época (S. XVIII) en tan abismal extensión de tierra obviamente ocasionaron que la Audiencia no pudiera administrar eficientemente estas colonial, por lo que ellas quedaron en los hechos, regidas casi a su propio arbitrio.

Esto lo entendió España, y el año de 1779, creó el Virreinato del Rio de la Plata y la Audiencia de Buenos Aires, con el propósito , entre otros, de

reducir la jurisdicción de la Audiencia de Charcas para hacerla administrativamente viable. A consecuencia de ello, esta Audiencia que se había desprendido del Virreinato de Lima pasó, con la nueva medida, a depender del Virreinato del Rio de la Plata quedando así su jurisdicción, reducida solamente a las regiones que conformaron posteriormente Bolivia.

No obstante esta reforma, las colonias seguían sin poder ser controladas por la corona, por lo que esta decidió intentar una otra forma de administración colonial. Y esta vez creyó hacerlo mejor respetando y reconociendo la realidad casi autonómica de las regiones o núcleos, económicos formados. Es así que mediante la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires de 1782, fueron creadas las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, paraguay, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí, dándoles a estas poderes absolutos en las áreas de justicia, administración, hacienda y guerra. Esto poderes concedidos a las Intendencias fueron tan vastos que dejaron a la Audiencia de Charcas reducida a un tribunal de apelaciones.

Esta medida tenía como objetivo además obviamente de reconocer la autogestión que de hecho detentaban estos dominios el de controlar ya

directamente, vía Virrey, a esas molestas regiones casi autónomas. Sin embargo la corona fracasó nuevamente en su proyecto.

Prueba de lo anterior es que el año de 1810, las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba y Salta hacen uso de su autonomía y de deshacen del Virreynato del Rio de la Plata para, posteriormente convertirse en Estado de la República Federal Argentina. Asimismo, Paraguay se convierte en un Estado soberano.

Sin embargo, las Intendencias de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí, juntamente con la "Republiqueta de Santa Cruz", que eran en los hechos entes casi autónomos, se unieron para formar un Estado que, en su proceso de conformación se les arrebató la facultad de autogestión que ellas habían gozado en el pasado (posteriormente Tarija se les unió voluntariamente y Oruro, Beni y Pando que se erigieron departamentos en 1826, 1827 y 1842 respectivamente, tenían cierta tradición autogestionaria).

Este desconocimiento autonómico se materializó el 13 de Agosto de 1825, cuando la Asamblea de la flamante República promulgó la Ley N° 4 de la República que en su inciso 2° dice: "Este gobierno es concentrado general y uno para toda la República y

sus departamentos"

c) **Epoca Republicana**

El estado boliviano nació unitario desde la Constitución Bolivariana o vitállica de 1826. Bolívar fue unitarista, Santa Cruz fué semi-federalista por la acción externa en el intento de la Confederación Perú-Boliviana, antes de la Guerra del Pacífico, en la Constituyente de 1871 se planteó por primera vez la iniciativa formal de un cambio del sistema de gobierno unitario por el federal a través de un largo debate parlamentario.

La idea federalista nació en Tarija. Sin embargo el primer planteamiento orgánico de federalismo correspondió a Cochabamba. El diputado Lucas Mendoza de la Tapia por expreso mandato de la ciudadanía de este departamento.

Fué La Paz a través de Evaristo Valle, que defendió el unitarismo en árduo debate histórico. La tesis unitarista se impuso por estrecha diferencia.

En 1876 Andrés Ibáñez en Santa Cruz encabezó una revolución de "Socialismo Igualitario" proclamando el federalismo. En 1989 casi 30 años después del unitarismo paceño de 1871, La Paz proclamó la "Regeneración de Bolivia a través de gobiernos departamentales" en una revolución federal y liberal

que pasó de las palabras a los hechos y desencadenó la guerra civil. Tan enorme suceso histórico que tuvo un doble resultado al filo del siglo actual. Los liberales dueños del poder después de la caída del gobierno conservador, acabaron como unitaristas y desde entonces se dijo que el federalismo solo fué bandera política en una expresión atribuida a Pando.

En la Convención de 1899, pasando el fragor revolucionario de 1898, se planteó por segunda vez la controversia política del federalismo y unitarismo, cuyos puntos de vista plantean los informes de la Comisión de Constitución en la mayoría federalista y minoría, que llevó al voto empatado de la Asamblea Constituyente.

El informe por mayoría (Ismael Vasques, Sabino Pinilla y otros) planteó un federalismo gradual en base a la descentralización formulada en 1880. ?

Los fundamentos de la federalización fueron claramente advertidos. Eran del orden natural en la diversidad geofísica y sociocultural de las regiones del país en las razones demográficas y etnológicas, en la integración de las poblaciones indígenas, en sus fronteras abandonadas y hacendarios, en la mayor seguridad de las fronteras abandonadas por el centralismo y en previsión de un proceso de división

política más racional.

El informe de minoría de las Cámaras del Poder Legislativo, favorable al unitarismo (Juan Misael Saracho, Domingo L. Ramirez y otros) planteó la descentralización como alternativa de la federalización, a la cuál consideran "innecesaria e inoportuna".

Los fundamentos del unitarismo se dan en el principio del rechazo de las reformas cuando lo que debe cambiarse en la realidad social en las raíces seculares del coloniaje. Se expresó que el federalismo impondrá una diseminación dispensiosa en un "gobierno doble" de núcleos de personas con mucho dinero, en una realidad social dispersa y de baja demografía, cuya población era semi-esclavizada la raza aborígen. Se mencionó la unidad nacional y la seguridad del país, para concluir en la inoportunidad de la federalización, en momentos de peligro internacional y de la falta de cohesión interna que acentuaría un localismo para lo cual el federalismo es solo una panacea.

Ya entonces se planteó la descentralización administrativa en el marco de la centralización nacional.

1.2. Antecedentes

Derrocado el gobierno constitucional del Dr. Hernando Siles Reyes en Junio de 1930, una Junta Militar presidida por el Gral. Carlos Blanco Galindo, ocupó el poder. Uno de los fines de esta revolución fué el de llamar a un Referendum para proponer ciertas reformas a la Constitución. Fueron nueve las reformas sometidas a la consideración de los electores en el Referendum del 11 de Enero de 1931. La número siete incorporada una nueva sección al texto constitucional intitulada "La Descentralización Administrativa", que sustituiría la sección décimo cuarta de la Constitución. Estos artículos merecen ser transcritos por su importancia:

Art. 101.- El Gobierno Supremo en lo político, administrativo y económico de cada departamento reside en un magistrado con la denominación de Prefecto, nombrado por el Presidente de la República según lista propuesta por la Asamblea Departamental, cuya composición y atribuciones serán establecidas por Ley.

La Administración del Departamento, en cuanto a sus intereses y negocios propios, pertenecerá a esta Asamblea, al Prefecto y a los funcionarios que se designen por

leyes. El departamento y su administración quedarán subordinados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación, en todo cuanto se refiere a los intereses nacionales, la organización militar y todo lo que pertenece al orden y seguridad del departamento, quedando para ello subordinados el Prefecto y los funcionarios de cualquier clase y denominación que fueren y que residan dentro del territorio departamental.

Art. 102.-

La Asamblea Departamental se compondrá de procuradores elegidos por la capital y las provincias, en la manera y proporción que determina la ley, y de los senadores y diputados nacionales del departamento, que tendrán la potestad de concurrir a la Asamblea con voz y voto y con las mismas facultades que los procuradores, mientras residan en la capital.

Corresponderá a la Asamblea, las facultades que le designen las leyes, siempre que no se hallen opuestas a las siguientes atribuciones:

i.- Elegir a los Senadores del

Departamento y sus provincias.

- 2.- Reglar por medio de Ordenanzas los asuntos de interés colectivo y propios del departamento y sus provincias.
- 3.- Votar=impuestos departamentales, estableciendo reglas para su recaudación y administración, y formar el presupuesto de gastos anuales, en la medida estricta de los recursos.
- 4.- Contratar empréstitos para obras de utilidad general y de carácter productivo y autorizar obras públicas y empresas de utilidad para el departamento.
- 5.- Establecer el Régimen de Policía y Seguridad del Departamento, atendiendo a sus gastos y determinando los funcionarios de ese ramo. El número de agentes de policía y medio de acción pueden ser limitados por el Poder Legislativo, en vista de los intereses nacionales, y...
- 6.- Organizar y ayudar a la instrucción del departamento y proveer a la apertura y conservación de los

caminos.

Será necesaria la autorización de la Cámara de Diputados para la contratación de empréstitos departamentales o vender o hipotecar bienes inmuebles.

Art. 103.- El Ejecutivo Nacional podrá intervenir en los asuntos propios y exclusivos de un Departamento, solamente para hacer cumplir las sentencias de los tribunales de justicia que fuesen resistidas, y la resistencia de las autoridades departamentales al cumplimiento de las leyes o de las determinaciones legítimas de carácter nacional, darán lugar a juzgar a los funcionarios ante la justicia común. Si estuviese comprometidos el Prefecto o miembros de la Asamblea el juicio se incoará ante la Corte Suprema.

Art. 104.- El administrador del Tesoro, el Jefe de Policía de Provincias, que tendrá carácter de jefes de policía provincial serán elegidos por el Prefecto, de tres a seis ciudadanos para cada puesto formados por la Asamblea. Los corregidores de cantones, serán nombrados por los propietarios de la

circunscripción, a mayoría de votos.

Art. 105.-

Para ser Prefecto se necesita ser boliviano de nacimiento o naturalizado con 5 años de residencia en el país y tener a lo menos 30 años de edad; para ser Subprefecto o Corregidor se necesita ser boliviano en ejercicio de la ciudadanía.

El Prefecto durante su período no podrá ser separado de su cargo sinó por delitos, faltas o abusos que cometiere, por daños graves ocasionados por su conducta, por negligencia o por actos incompatibles con una buena administración. El juicio de separación podrá ser iniciado por el Poder Ejecutivo o por la Asamblea, ante la Corte de Distrito de la capital más próxima al asiento de la prefectura, debiendo dicha Corte pronunciar su fallo de nulidad ara ante la Corte Suprema.

Art. 106.-

Los departamentos no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos.

Art. 107.- El actual departamento del Beni y los territorios de Colonias, quedan bajo la administración de los poderes nacionales, hasta que el Congreso determine lo conveniente conforme a sus facultades. Salvas las instituciones municipales que existieran en ellos.

Al votar el pueblo a favor de la descentralización en este Referendum el Congreso Nacional sancionó el 17 de Noviembre de 1932 el Proyecto de Ley Reglamentaria pertinente, denominada Ley Orgánica de Administración Departamental. El mismo fué presentado por el Senador J. G. Almaráz, habiendo pasado a la Comisión de Constitución y Administración Política de la Cámara de Senadores el 4 de Enero de ese año, quién evacuó su informe favorable el 1° de Febrero del mismo año. Sin embargo, el 26 de Noviembre de 1932, la ley fué vetada por el Dr. Daniel Salamanca Urey, entonces Presidente de la República. Uno de sus fundamentos se refería a "algunas contradicciones con los preceptos constitucionales", pero a su juicio la mayor importancia, fué el hecho que "el país se encontraba en medio de un conflicto internacional que impone al pueblo y a sus autoridades una consagración completa, fundada sobre el pleno ejercicio del poder central. Juan

Carlos Urenda dice: "que el resultado del Referendum y la sanción de la ley sobre descentralización constituye el principal antecedente jurídico para llegar a las autonomías departamentales limitadas, al delegar la administración departamental a su Asamblea".

"Además como prueba ineludible de autonomizar los departamentos, el Poder Ejecutivo nacional podrá intervenir en los asuntos propios y exclusivos de un departamento solamente para hacer cumplir las sentencias de los tribunales de justicia que fueren resistidas".

Otra vez, se dió el caso similar al de la autogeneración libera de fines de siglo, cuando los federalistas del llano se convirtieron en unitaristas en el poder.

Esta vez, los descentralizadores de la oposición republicana devinieron en centralistas de gobierno. El propio Salamanca vetó la Ley de Gobiernos Departamentales el 26 de Noviembre invocando contradicciones de texto y razones de Seguridad nacional al filo de la Guerra del Chaco.

La constitución de 1939 incorporada por primera vez el principio de la descentralización que en la Constitución vigente de 1967 figura en el Artículo 110.

1.2.1. Origen del Problema

La historia nos muestra que en los primeros periodos de la organización social, todas las funciones públicas es decir, legislación justicia y administración, estaban encomendadas a una sola persona o grupo de ellas que ejercían el poder en forma despótica y verticalista. Con el progreso jurídico impulsado especialmente por el pensamiento revolucionario francés de 1789, que tuvo su máximo exponente en Montesquieu como teórico de la teoría del Estado, la actividad estatal quedó dividida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En Bolivia, la administración de los intereses regionales y de todo el país fué centralizada desde el nacimiento de la República, existiendo siempre autoridades centrales, con vocación sumamente centralista, que nombraron a los órganos administrativos de todas las regiones y se reservaron la facultad de resolver la mayor parte de las cuestiones de interés particular de cada departamento.

Estas autoridades constituyen factores de poder en función de sus propios intereses, para así controlar autocráticamente y en forma

vertical, todos los bienes nacionales.

Así vemos que la oligarquía de la Plata residente en Sucre, constituida en el principal factor de poder en la naciente República, centralizó por completo la administración de ese centro, cercenando los derechos históricamente adquiridos por las regiones antes de formar el Estado Boliviano.

Mencionando las formas de Estado que adoptaron los países al nacer, es necesario indicar que la mayor o menor autonomía de gestión (federalismo o unitarismo) que se les fió a las regiones que conformaban los Estados, no fué en base al grado de homogeneidad nacional que hubieran tenido, sino al mayor o menor grado de autogestión que hubieran detentado históricamente en jurisdicción definida.

Los estados que adoptaron el sistema federal u otras variables de este mismo signo, fueron abarcadas en su seno a regiones que tenían una delimitación político-administrativa definida y una autonomía avanzada y suficiente. Los Estados Unitarios se conformaron porque no tenían en sus regiones administración propia ni autonomía de gestión, y fué el Estado que desde

su centro tuvo necesariamente que organizar la administración, gobernar, planificar y, en la mayoría de los casos, delimitar circunscripciones político-administrativas y crear regiones posteriores a su nacimiento. tal es el caso de países como Chile y Paraguay.

Bolivia, en un error muy grande, adoptó una forma de estado completamente unitaria y concentrada, siendo que las condiciones de las regiones (actualmente departamentos) que la conformaron estaban dadas para establecer un Estado de mucha mayor autogestión regional. Bolivia fué creada por cinco departamentos: Chuquisaca, Potosí, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que habían existido como entes cuasiautónomos desde mucho antes de la fundación de la República, pues tenían sus delimitaciones político-administrativas definidas y una autonomía de gestión avanzadísima en torno a núcleos económicos también definidos.

Como prueba de ello, la ley N° 38 del 23 de Enero de 1826, al establecer la división político-administrativa de la República, reconoce y legaliza las antiguas jurisdicciones territoriales que estos departamentos habían

tenido mucho antes de 1825.

Mediante Ley N° 209 del 21 de Septiembre de 1831, por voluntad de los autónomos tarijeños, se anexa la Provincia de Tarija y se convierte en Departamento habiendo tenido ésta también un alto grado de autogestión y delimitación político-administrativa propia. Oruro, Beni y Pando, no obstante ser creaciones posteriores de la República tuvieron en los hechos, también cierta tradición autogestionaria.

Los orígenes y causas de las cuasi-autonomías se debieron a que a fines del siglo XVI, España se encontraba en la bancarrota política y económica causada por la mala administración de los Habsburgos. Había una tremenda desocupación, latifundios vacíos, moneda caótica, carencia de industrias y la guerra había agregado el colapso definitivo.

Al comenzar el nuevo siglo, le tocó a los Borbones remediar tal situación y aplicaron algunos de los principios de gobierno creados por la monarquía francesa. Con el auxilio de Consejeros económicos franceses como Orry y Amelot, y bajo la dirección de Ministros como Patiño, Campillo y Ensenada el gobierno de

Felipe V (1700-1746) logra, al menos, mejorar en algo la situación.

Los Habsburgos habían gobernado bajo el sistema de Consejos de Administración por juntas, mediante las cuales las distintas esferas de acción gubernamental estaban asignadas al correspondiente Consejo de Indias, etc. En cada uno de los cuales se concentraba poderes político-administrativas y judiciales. Cada Consejo estaba integrado por un reducido número de consejeros y una infinidad de funciones menores al mejor estilo burocrático español. La demora e ineficiencia eran notables, ya que el método de trabajo consistía en escuchar y discutir informes con todas las solemnidades de un tribunal de justicia. El rey gobernaba con el auxilio de estas juntas cuya principal característica era su centralismo absorbente.

Los Borbones sin embargo, recogieron la experiencia de la monarquía francesa, experimentaron con los ministerios desconcentrados, y, por los buenos resultados obtenidos, acabaron sustituyendo a los Supremos Consejos.

Luego que Carlos III y a sus brillantes asesores, les pareció de mayor urgencia reorganizar los asuntos coloniales que estaban en peor situación que los de la Península. Habían razones poderosas para pensar así: era necesario sacar a España de la miseria en que se encontraba y no se estaba aprovechando debidamente la explotación de la colonia.

Habían excepcionales riquezas en sus posesiones ultramarinas, pero sus rivales europeos como Inglaterra y Portugal no solo estaban extrayéndolas, sino que, estaban amenazando con apoderarse de ellas. Estas fueron las razones para establecer una profunda reforma administrativa en las colonias. España no controlaba a menudo la administración colonial por la particular situación en que se encontraban sus centros de poder ultramarinos.

La Audiencia de Charcas ejercía poder sobre lo que hoy son: Bolivia, Paraguay, Argentina, Uruguay y partes del Perú, Brasil y Chile. La Audiencia se manejaba como un ente completamente autónomo debido a la enorme distancia que la separaba del Virreinato de Lima. La Audiencia situada en Chuquisaca, difícilmente recibía

órdenes del Virrey de Lima. Y exactamente ocurría lo mismo al interior de la Audiencia. Las regiones solucionaban la mayoría de sus problemas por medio de las gobernaciones o subdelegaciones. Nunca o casi nunca desde Santa Cruz o Cochabamba se consultaba una decisión a Chuquisaca, a no ser que hubiera sido de suma importancia. Este fenómeno fué moldeado históricamente el carácter cuasi-autónomo de las regiones de la Audiencia.

Entonces, la urgencia lograr la reactivación económica de la corona y un mejor control de sus dominios, hicieron que Carlos III y sus asesores vieran la imperiosa necesidad de un reordenamiento administrativo en las colonias.

En 1770, Carlos requirió del fiscal de la Audiencia de Charcas, Alvarez de Acevedo, una información sobre la posibilidad de organizar nuevas reducciones indígenas en el área del Río de la Plata, y sobre la repercusión de tal proyecto en la organización de la Real Hacienda.

Afortunadamente, Acevedo interpretó con cierta amplitud sus referencias y, con notorio como desprendimiento afán de mejorar la

administración colonial, con su despacho del 12 de enero de 1771, inicia una serie de informes sobre el proyecto de un nuevo Virreinato en América del Sur. Argumentaba este hombre que las provincias del Río de la Plata no podían ser gobernadas convenientemente desde Lima por las enormes distancias que las separaban. Más aún los nuevos signos de prosperidad y el aumento poblacional de las provincias exigían el establecimiento de organismos políticos y judiciales propios de Buenos Aires. Había además una tremenda disparidad de problemas e intereses entre el Perú y el Río de la Plata, lo que también le llevó a sugerir que se creara una nueva entidad político-administrativa bajo la autoridad de un Virrey. Y así fué, finalmente, en 1779, se creó el Virreinato de la Plata y la Audiencia de Buenos Aires.

La medida, incluía el traspaso de la Audiencia de Charcas que ahora con la creación de otra Audiencia, su jurisdicción había quedado reducida al Alto Perú o a lo que fué Bolivia en su fundación. Al Virreinato del Río de la Plata cuya delimitación abarcaba lo que hoy es Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Al poco tiempo, este Virreinato, con Buenos Aires a la cabeza, por una serie de factores comerciales y productivos, creció desmesuradamente con relación al viejo Virreinato del Perú. Esto le ocasionó cambios profundos en todos los sectores de la vida pública que, sumados a la falta de control por parte de la Metrópoli, provocaron inevitablemente nuevos problemas administrativos, lo que hizo imperiosa la necesidad de hacer una nueva reformulación político-administrativa en el Virreinato.

La Audiencia de Charcas seguía sin poder ser controlada por la Corona. Si no había obedecido a los dictados del Virreinato de Lima por la distancia que los separaba, la figura no varió con relación a su nuevo Virreinato. Fué entonces que para anular el poder de las Audiencias, Carlos III decidió aplicar el sistema político-administrativo de las intendencias, cuya experimentación en la Península Ibérica había dado buen resultado. El gobierno español copió de Francia este sistema que consistía en que el intendente tenía una competencia casi universal, detentando autoridad

absoluta en las ramas de justicia, administración, hacienda y guerra, con aplicación territorial y sujeción directa al rey, anulando los entes burocráticos intermedios.

El sistema tuvo suficiente éxito para que los consejeros reales y pensadores políticos se decidieran aplicarlo en América, donde los problemas políticos y administrativos que se esperaba que resolvieran los intendentes, eran aún más urgentes que en la madre patria.

La adaptación de este sistema a la realidad de América fué realmente extraordinaria por su fidelidad a la realidad que vivían las provincias del Virreinato del Río de la Plata, los encargados de su aplicación se dieron cuenta que los gobernadores de estas provincias, en los hechos, ejercían el poder casi absoluto en su territorio, obligados por las grandes distancias que impedían las consultas con los entes superiores. Estos solamente recurrían a la Audiencia para los asuntos de mucha importancia quedando completamente desligados del Virrey. Entonces, como España trataba de lograr dos objetivos: lograr una mejor administración

regional y un mejor control de la Corona, anulando el poder omnímodo de la Audiencia de Charcas, legalizaron esas cuasi-autonomías regionales creando ocho intendencias en las regiones que tenían tradición autónoma (Buenos Aires, Córdoba, Salta, Paraguay, La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Potosí) y diéronle al intendente poderes absolutos en las áreas de justicia, administración, hacienda y guerra. Se entendía que los intendentes tendrían como superior directamente al Virrey en Buenos Aires, pasando por encima de la Audiencia de Charcas, a la que dejaron como única atribución, ser solamente un tribunal de apelaciones.

La medida tuvo la gran virtud de adaptarse a la realidad estructural de las regiones, que habían estado al mando de los gobernadores. Estos siempre habían tenido dos atribuciones amplísimas: la política y la justicia.

La primera les había dado durante cientos de años, las facultades de tomar decisiones de toda índole, no descartándose las de orden normativo en general. Y la judicial les había otorgado la facultad de juzgamiento que, en la mayoría de los casos, era definitivo, puesto

que, hemos visto, muchas veces el recurso de apelación ante la Audiencia no se efectuaba por la distancia que había que salvar aún a riesgo de perder la vida.

El sistema de las intendencias, dió a las cuasi-autonomías mayor claridad y uniformidad, además de otorgar a su funcionarios mayor campo de acción.

En realidad, el espíritu de la Ordenanza, fué el de quitar poder a la Audiencia otorgándole a las provincias legislación de las cuasi-autonomías que en los hechos detentaban, para controlarlas directamente desde el Virreinato. Pero no fué así. A los 6 años de dictada la Ordenanza, el Virrey Croix, decía que el poder y prestigio del Virrey decayó en forma considerable porque el Intendente es prácticamente un Virrey en su región. Es bién cierto que formalmente el Intendente es nombrado por el Virrey y dependía de él pero en los hechos más allá del nombramiento, aquél no consultaba a éste sus políticas, pués no existían mecanismo que lo obligasen a ello, y por tanto, mal se podría decir que había dependencia normativa-administrativa del

Virreynato. La Ordenanza legisló sobre el control de Virrey sobre las Intendencias, pero la verdad es que la mayoría de estas disposiciones no se cumplían por la dificultad que significaba llegar a comunicarse.

Las Intendencias mencionadas, asimilaron la norma autonomizadora de la ordenanza, y no cumplieron con su ligazón virreinal, lo que incrementó enormemente su grado casi absoluto de autogestión. Luego de la revuelta de 1810, las Intendencias de Buenos, Córdoba y Salta se deshace del Virreinato del Río de la Plata para luego la que después sería la República Federal Argentina.

Las otras intendencias casi-autónomas de La Paz, Chuquisaca, Potosí y Cochabamba con Santa Cruz de la Sierra, formaron un estado unitario y concentrado.

Santa Cruz de la Sierra, si bien no detentó el estatuto de Intendencia, en los hechos también tuvo, una delimitación político-administrativa definida un alto grado de autogestión.

1.2.2. Evolución que ha sufrido

Las bases de la organización administrativa del Estado Boliviano fueron dadas por el Decreto de 13 de Agosto de 1825 y que persiste hasta nuestros días, que expresa: "El Estado del Alto Perú se declara en su forma de gobierno representativo y republicano" y, "el Gobierno no es concentrado, general y uno para toda la República".

a) Ley de Organización Provisional del Poder Ejecutivo de 19 de Junio de 1826.

La Asamblea Constituyente instalada el 23 de mayo de 1826, sancionó esta ley que se caracteriza por introducir el caciquismo presidencialista. Los artículos 1° y 2° dicen: "La persona que ejerce el Poder Ejecutivo es inviolable, no está sujeto a responsabilidad alguna artículo 8° habla de que el Presidente podrá realizar cualquier tratado" con quién quiera; el 9° le dá "la libertad de hacer la guerra"; el 11° le dá el "mando supremo de las fuerzas permanente y de la milicia"; el 15 le dá la facultad de "nombrar por sí a todos los magistrados y demás jueces"; el 16 le faculta a

"proveer los empleos de la lista civil y eclesiástica", y, el 17 le autoriza a "remover a cualquier empleado".

b) **Primera Constitución Boliviana, o Ley 111 de 6 de Noviembre de 1826.**

Esta Constitución fué elaborada en base al proyecto del Libertador Simón Bolívar. El artículo 77 de la misma escribe lo que en términos jurídicos se denomina monarquía absoluta dice: "El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un presidente vitalicio, un vice-presidente y tres ministros de Estado", y en artículo 80 agrega: "El Presidente de la República es el Jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración.

Esta misma Constitución establecía que el Poder Supremo se divide para su ejercicio en los poderes Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en su artículo 26, inciso 4 comprende la primera concesión que otorgaron los convencionales en beneficio del centralismo administrativo; la elección de los

prefectos la hacía el Poder Ejecutivo, de entre 6 a 10 candidatos propuestos por el Poder Electoral.

Así, en este estado de cosas, convertido el Prefecto en una especie de agente del Presidente de la República, quién actuaba discrecionalmente en lo que se refiere a la administración de los departamentos por cuanto no habían normas que regulen la administración del país, y llegamos al 3 de Diciembre de 1888, día que se dicta una completa Ley de Organización Política reglamentada por Decreto de 10 de Enero de 1903.

Esta fué la primera norma que reguló la actividad administrativa del Estado, siendo sin duda, la más importante de cuantas se han dictado, ya que sentó las bases de la administración en el país, a tal punto que no son pocas las disposiciones de ella que en los hechos, aún están vigentes. Desde entonces hasta hoy, sólo dos decretos leyes se han dictado para normar la administración centralista del Estado: El D.L. N° 01959 del 30 de

Abril de 1970 denominado Ley General de Bases del Poder Ejecutivo, y el D.L. N° 10460 del 12 de Noviembre de 1972, denominado Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo. Estas tres normas contienen la intervención del centralismo administrativo de nuestros departamentos, que fué anulando paulatinamente el derecho que tienen los ciudadanos a administrar los intereses del departamento en que viven.

c) Ley de Organización Política y Administrativa de 3 de Diciembre de 1888 y su Decreto Reglamentario de 10 de Enero de 1903.

1.- Mantiene, el lo fundamental, el presidencialismo que adoptó la Ley de Organización Provisional del Poder Ejecutivo del 19 de Junio de 1926. Entre algunas de sus curiosas atribuciones encontramos que se le autoriza a:

"Dirigir las operaciones de guerra",
"velar sobre las resoluciones municipales y especialmente sobre las relativas a rentas e impuestos";

"hacer cumplir las sentencias de los tribunales"; "conceder jubilaciones y montepíos"; "ejercer los derechos de patronato nacional de iglesias, beneficios y personas eclesiásticas"; "presentar arzobispos y obispos escogiendo uno de los propuestos en terna por el Senado"; "nombrar dignidades, canónigos y prebendados"; "conceder o negar el pase a los decretos de los concilios, a los breves, bulas y rescritos del Sumo Pontífice"; además de "nombrar vocales del tribunal Nacional de Cuentas"; "nombrar todos los empleados de la república cuyo nombramiento o propuesta no está reservada a otro poder"; "expedir en nombre de la nación los títulos de todos los empleados públicos"; "conservar y defender el orden interior y la seguridad exterior de la República y "crear y habilitar puertos menores".

2.- En lo referente a la planificación regional o departamental la ley parece

confirmar lo aseverado por Herbert Klein en el sentido de que Bolivia no tenía, en los hechos más de 42.000 Km² ubicados en la capital paceña, y esto porque en ninguna parte establece un órgano encargado de la planificación departamental. La figura del prefecto tiene bastantes atribuciones desconcentradas, es decir, delegados por el Poder Ejecutivo, sin poder de decisión sobre los intereses regionales. Se trata de funciones meramente policiales y algunas administrativas y no así de toma de decisiones en áreas determinantes.

3.- Entre los órganos ejecutores de acciones en los departamentos, básicamente encontramos dos: el Ministerio de Hacienda y el de Colonización. El primero puede "celebrar con cualquier empresa contratos que interesen al Tesoro Nacional" y "crear y habilitar puertos menores.

El Ministerio de Colonización

cumple en esta ley años de vigencia desde 1880 hasta 1970 un papel preponderante como órgano ejecutor.

El artículo 12 inciso 2° dice que a este ramo le corresponde "procurar el establecimiento de colonias, prestándoles la protección y auxilio que necesiten".

Las 'delegaciones' se convirtieron en unidades político-administrativas a cuya cabeza estaba un delegado del centro con absolutas facultades políticas, que equivale a decir facultad de dictar normas administrativas y económicas. Así colonizaba el poder central a la periferia. Enviaba "delegaciones" como si los departamentos no pudieran administrar sus propio territorios.

Si bien es cierto que existían poblaciones que inclusive estaban distantes de los poblados de las capitales departamentales y que necesitaban ser administradas, lo correcto hubiera sido que las

prefecturas tuviesen sus propias delegaciones en su propio departamento.

Sin embargo, no bien promulgada la ley que analizamos, se crearon 10 delegaciones nacionales:

- Del Madre de Dios (creada por Ley de 28 de Octubre de 1890)
- Del Purus (creada por Ley de 28 de Octubre de 1890)
- Del Gran Chaco (creada por Ley de 27 de Diciembre de 1905 y restituida por D.L. del 10 de Enero de 1940)
- Del Oriente (creada por la Ley de 11 de Enero de 1911)
- Del Paraperí y Llanos de Manzo (creada por Ley de 4 de Abril de 1928. Complementada por D.S. de 30 de Abril de 1928 y 20 de Agosto de 1930)
- De Guarayos (creada por D.S. de 10 de Mayo de 1938)
- De los López (creada por D.S. de 1º de Agosto de 1940)

- De Pacajes y Carangas (creada por D.S. de 27 de Septiembre de 1941)
- Del Chapare (creada por D.L. de 30 de Mayo de 1930)
- Del Fortín Campero (creada por D.L. de 18 de Agosto de 1936)
- Del Paraguá (creada por Ley de 7 de Septiembre de 1943).

Estas delegaciones se regían en lo político y administrativo por un funcionario denominado "Delegado Nacional", cuyas atribuciones estaban consignadas en el Decreto Supremo de 8 de Marzo de 1900. Este decreto establece una organización administrativa diferente de la que rige en el resto de la República, subordinando estas unidades a la dependencia directa del Ministerio de las Colonias (algunas disposiciones especiales prescriben su dependencia del Ministerio de Gobierno, como de la Delegación Nacional de Lípez). El artículo 14 del decreto de referencia

faculta al Delegado Nacional para tomar medidas extraordinarias de carácter político, como el estado de sitio, aumento de fuerza armada, negociar anticipos sobre contribuciones nacionales, elegir a las personas sindicadas de producir desórdenes, establecer el uso de pasaportes y tomar todas las medidas conducentes a restablecer el orden.

Igualmente, y cumpliendo el artículo 12 de la ley se establecieron las siguientes colonias:

- Colonia Jucarés (Fundada por D.S. de 2 de Octubre de 1920)
- Colonia Todos Santos (Fundada por D.S. de 20 de Octubre de 1920).
- Colonia Ichilo (Fundada por D.L. de 4 de Abril de 1937)
- Colonia Busch (Fundada por D.L. de 22 de Enero de 1940).
- Colonia Fortín (Fundada por D.S. de 20 de Mayo de 1940).

Si comparamos estas "Delegaciones Nacionales" y "Colonias, con la

autonomía de gestión que tenían las intendencias o departamentos antes de la independencia, veremos que el Estado Boliviano, unitario y centralista, en vez de liberar a los pueblos, los sumió en un colonialismo interno probablemente aún más denigrante que el español.

- 4.- El órgano encargado de nombrar al Prefecto y a los órganos de planificación y ejecución es el Presidente de la República, habiendo esta ley cercenado el derecho que tenían los departamentos dentro de la Constitución Bolivariana en la que el Poder Electoral (elegido por el pueblo) elevaba una lista de 6 a 10 candidatos para que el presidente de la República elija de entre éstos al Prefecto.

En lo que se refiere al nombramiento de los órganos 2 y 3 que en esta Ley son los Ministerios de Hacienda y Colonización, es obvio que también los designe el Presidente de

la República.

5.- La recaudación y administración de las rentas también está reservada al Presidente de la República, este tiene como atribución "cuidar de la recaudación y administración de las rentas nacionales y decretar su inversión con arreglo a las leyes". Su órgano de Aplicación es el Ministerio de Hacienda y, según el artículo 16 del Reglamento, corresponde a este Despacho "todo lo relativo a la administración de rentas, tesoros, créditos y recursos ordinarios de la nación".

6.- En lo referente a las instituciones públicas y empresas del Estado diremos que el liberalismo reinante en la época de la promulgación de esta ley no contemplan la existencia de empresas estatales, y las que se hubieran creado se administraban por medio del Poder Ejecutivo, a instancias del Ministerio respectivo.

Antes de empezar a analizar la

siguiente norma, que corresponde al año 1970, es necesario mencionar que el 11 de enero de 1931 se produjo un antecedente de vital importancia: la aprobación mediante Referendum popular de una amplia descentralización administrativa, como una muestra más de que el centralismo administrativo y el debilitamiento de las atribuciones de los prefectos, no ha sido nunca de la aceptación del pueblo.

Este proyecto buscaba volver a la primera Constitución Bolivariana en lo referente a la elección del Prefecto. En aquella, asamblea Departamental, que eleva una lista para que el Presidente de la República lo designe. La Ley de 1888 había pisoteado este de por sí menguando derecho, al facultar al Presidente de la República para que, discrecionalmente, nombre a la máxima autoridad departamental.

Posteriormente hubieron tres intentos serios de reorganización administrativa: el primero bajo la

presidencia de Gualberto Villarroel, que, mediante Decreto de 2 de Mayo de 1944, crea por primera vez en el país un órgano encargado de estudiar medios de reforma administrativa.

Se llamó Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa, cuyas funciones consistían en mejorar la organización general del Gobierno, efectuar análisis de trámites administrativos y organizar todo lo referente al empleado público. Estas importantes medidas no llegaron a materializarse.

Luego de una década, en 1956, se creó, la oficina de Racionalización Administrativa con propósitos similares, habiendo quedado la norma en papel, pues su aplicación nunca se hizo efectiva. Las normas jurídicas necesita la voluntad político de su creador para detentar coercitividad.

En vista que la planificación del desarrollo no funcionaba adecuadamente a nivel regional, mediante Ley de 10

de Febrero de 1967 se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo en cada capital de departamento con el Prefecto como presidente, el Alcalde como Vice-presidente, el encargado regional de la Secretaría de Planificación como Secretario Ejecutivo y, como miembros, los representantes distritales de los Ministerios de Economía, hacienda, Agricultura y Obras Públicas, además de los representantes de los empresarios y de los trabajadores. Estos Consejos Regionales habían sido creados sobre programas de desarrollo regional. Empero como siempre ha ocurrido con estos intentos aislados de reformas administrativas, resultó un esfuerzo inútil para contrarrestar la acción centralista del Gobierno Nacional. Por esto, siguió inalterable la vigencia de la Ley de Organización Político y Administrativa de 1958, hasta que durante el régimen del General Alfredo Ovando Candia se

dictó la ley (que en realidad es un decreto).

d) Ley General de Bases del Poder Ejecutivo
(D.L. Nº 19195 de 30 de Abril de 1970).

1.- El presidencialismo de esta forma es claro: el Presidente de la República tiene la "suprema dirección, coordinación y control del funcionamiento" de todo los órganos administrativos del país que son, según esta ley:

a) Gobierno Nacional Central

1) Ministerios

2) Instituciones Públicas

Descentralizadas

b) Administración Regional y Depart.

c) Administración Local

d) Empresas Públicas y Mixtas.

Además, preside el Consejo Nacional de Desarrollo, en el cual él considera las políticas económico-sociales que sirven de fundamento para la preparación de los planes de desarrollo. A estas atribuciones habría que agregarle las que la

Constitución de 1967, vigente, ya le daba al Presidente de la República, como ser: que tenga la facultad de velar por las resoluciones municipales. Nombra además, al Fiscal General, Contralor General de la República, Superintendente de Bancos, Presidentes de entidades en función económica y social, en las cuales tiene intervención el Estado. Designa también a los empleados de la administración cuyo nombramiento no esté reservado a otro poder.

2.- El órgano de planificación regional en esta ley es un Comité Técnico de Coordinación y Programación Regional, el cuál está compuesto por Directores Regionales que son agentes nombrados por cada Ministerio existente y por los prefectos departamentales que, como veremos en el punto 4, son elegidos por el Ministerio del Interior, y está presidido por un "Delegado Regional" que es elegido por el Presidente de la República.

Este organismo planificador deberá sujetarse a las normas que dicte el Ministerio de Planeamiento y Coordinación sobre planificación administrativa del desarrollo regional y local.

Los proyectos elaborados por este Comité necesitan ser aprobados por un Consejo Nacional de Desarrollo compuesto en su mayoría de ministros.

3.- Los órganos ejecutores de programas son los ministerios respectivos y las Corporaciones Regionales de Desarrollo que están presididos por el "Delegado Regional".

4.- El órgano encargado de nombrar el Prefecto es el Ministerio del Interior, que otorga a aquél una labor netamente policial, muy por debajo de las atribuciones que le daba la Ley de 1888.

En lo referente al órgano de Planificación Regional, es decir, al Comité Técnico de Coordinación y Programación regional, sus miembros,

como ya mencionábamos en el punto 2, son designados de la siguiente manera: los directores regionales los nombra el ministro respectivo; a los prefectos lo mismo, y al "Delegado Regional" que preside el Comité, lo nombra el Presidente de la República, al igual que a todos los miembros del Supremo Consejo Nacional de Desarrollo

5.- Sobre recaudación y administración de rentas, el artículo 86 establece una "Caja Unica" para la recaudación y distribución de recursos financieros que corresponde a la administración nacional. Las empresas públicas y mixtas debe solicitar la autorización del Poder Ejecutivo para la reinversión de sus utilidades de acuerdo al presupuesto consolidado. las empresas públicas y mixtas, las universidades, los gobiernos locales, las entidades regionales y departamentales deberán mantener sus fondos obligatoriamente en el Banco Central de Bolivia.

6.- En lo referente a la administración de las instituciones públicas y empresas del Estado, el Art. 82 es claro: "no existe autonomía plena para las instituciones públicas descentralizadas ni para las empresas públicas y mixtas. Todas están sometidas a la supervisión del respectivo ministerio que controla las actividades y ejerce la coordinación de éstas con la política general del gobierno.

El art. 84 agrega "Las instituciones Públicas Descentralizadas y las empresas públicas y mixtas, con excepción de las dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, adecuarán necesariamente sus estructuras y organización a las normas señaladas por el Ministerio de Planificación y Coordinación.

e) Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo (D.L. Nº 10460 del 15 de Septiembre de 1972).

- 1.- El presidencialismo también está presente en esta norma. La Presidencia de la República se halla "integrada" -dice la ley en su art. 9º- por los siguientes órganos: Secretaría General; Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación; Junta Nacional de Desarrollo Social; Casa Militar y el Servicio de Inteligencia Nacional. Asimismo, el artículo 18 nombra a los consejos de la Presidencia que son: 1) Consejo de Ministros de Estado; 2) Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN); 3) Consejo Nacional Político y Social y 4) Consejo Nacional de Seguridad.
- 2.- El órgano de planificación departamental (sobre recursos nacionales) es CONEPLAN, que es Consejo de la Presidencia. Está constituido por los Ministros de

Estado. Asimismo, se creó una Secretaría del Consejo en sustitución del Ministerio de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República por D.L. Nº 11353 del 12 de febrero de 1974, y por D.L. Nº 11847 de la misma fecha se creó como órgano central del Sistema nacional de Planeamiento y con atribuciones para formular planes nacionales de desarrollo económico, evaluar y compatibilizar planes y programas sectoriales, regionales y locales, formulando, principalmente, el proceso de planeamiento administrativo total del país.

Concordante con este principio es el artículo 14 de la Ley General de Corporaciones Regionales de Desarrollo (D.L. 15307 de 9 de Febrero de 1978) que, al referirse a las funciones de éstas prácticamente se las somete a los dictados del Ministerio de Planeamiento en las 6 funciones que les otorga.

No obstante el 21 de Julio de 1983, las corporaciones consiguen mediante Decreto Supremo 19690, lo que podría llamarse el inicio de su descentralización funcional real: el Ministerio de Planeamiento y Coordinación aprobará todo programa y proyectos de desarrollo regional cuando su costo exceda el quince por ciento (15%) del Presupuesto Anual de Inversiones de cada corporación. Y, como son excepcionales los proyectos de desarrollo que sobrepasan el 15% del mencionado presupuesto, los directorios de las respectivas corporaciones aprueban casi la totalidad de los programas, proyectos y adjudicaciones que a nivel regional manejan.

Estos directorios están constituidos por doce miembros de los cuales cinco representan (hasta hoy), al poder central; el presidente de la corporación elegido por el Presidente de la República; el Prefecto

Departamental que es dependiente del Ministerio del Interior; el representante de las FF.AA.; el representante del Ministerio de Planeamiento que sólo tiene derecho a voz, y el representante del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

Sin embargo, se podría decir que las corporaciones de desarrollo gozan de una descentralización económico-administrativa todavía limitada por la necesidad de que si un proyecto implica un monto superior al 15% del Presupuesto Anual, tiene que ser refrendado por una resolución suprema, y, si pasa del 50%, necesita ser aprobado mediante decreto supremo.

- 3.- En lo referente a la ejecución de planes y programas en el departamento, quedan encargadas -según la Ley- además de los ministerios respectivos, las corporaciones regionales de desarrollo cuya subordinación relativa al gobierno central ya ha sido vista.
- 4.- En lo referente a la recaudación

administrativa de rentas, se mantiene inalterable el principio de "Caja Única" establecido en la Ley de Bases. Los recursos financieros del sector público que fueren asignados a los organismos del Poder Ejecutivo (es decir, a todos los organismos del Estado excepto las corporaciones de desarrollo y las alcaldías) se consignan en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo a los planes de desarrollo económico y social, constituyéndose para la recaudación y asignación de tales recursos, el sistema de caja única.

5.- En lo que se refiere a las instituciones públicas y empresas del Estado, diremos respecto a las primeras que, no obstante mencionar la Ley que son entidades descentralizadas nombra como Director Ejecutivo de todas ellas a una autoridad designada por el ministro". Habla además, de que la ley de instituciones públicas establecerá las normas de organización

y funcionamiento de ella. En cuanto a las empresas públicas y mixtas del Estado, la ley menciona que gozan de autonomía administrativa. Pero el siguiente artículo viola tal principio al establecer que el directorio de las Empresas públicas, en banco Minero, el Banco Agrícola y otras empresas financieras serán presididas por el ministerio del ramo o su representante, y la autoridad ejecutiva en el Gerente General designado por el ministerio del ramo con la aprobación del Presidente de la República.

Es importante que la definición sobre descentralización administrativa que da esta ley no es más que la de una descentralización funcional, en apariencia, ya que impone normas centralistas.

Esta definición no comprende dos aspectos fundamentales de la descentralización administrativa como se la entiende universalmente: los órganos que tienen que ser electivos (elegidos directa

o indirectamente por las personas que tengan interés primigenio), e independientes del Poder Central.

Una cosa es que el estado ejerza tutela administrativa en los órganos descentralizados, que es lo correcto, y otra que las entidades descentralizadas tengan que someterse, jerárquicamente, a los dictados de un organismo central.

Técnicamente hablando esta Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo contempla tan sólo una descentralización funcional administrativa.

f) **Antecedentes Constitucionales centralistas y apertura de las Constituciones de 1938, 1945 y 1967 (vigente)**

En Bolivia se han dictado ya 16 constituciones, en los años:

1826; 1831; 1834; 1837; 1839; 1843; 1851; 1861; 1868; 1871; 1878; 1880; 1938; 1945; 1961; u la que nos rige, promulgada el 2 de febrero de 1967.

Luego que la primera Constitución del 6 de Noviembre de 1826 mencionará en su art. 26, inciso 40, que los electores

departamentales (nombrados por voto popular departamental, art. 23), proponía el Poder Ejecutivo de seis a diez candidaturas para el cargo de Prefecto del Departamento, las posteriores anularon disciplinariamente aquella facultad que tenía el pueblo. Si avanzamos rápidamente vemos que la de 1880 mantiene aquella estructura centralista de sus antecesoras: el texto del artículo referente al Régimen Interior es exactamente el mismo que consigna la posterior Ley de Organización Política de 3 de Diciembre de 1888 que ya hemos visto.

Sin embargo la Constitución de 1938, referente al Régimen Interior, establece que "el gobierno departamental en lo político-administrativo, estará a cargo del Prefecto, Subprefectos y Corregidores, cuyas atribuciones y condiciones de elegibilidad serán determinadas por Ley. Esto ya implicaba la voluntad positiva de aquellos convencionales para que el prefecto sea elegido mediante voto popular.

Este precepto constitucional debía derogar tácitamente el art. 26 de la Ley de

1888, ya que mandaba a elaborar una Ley en la que se establezca la elección popular del prefecto.

Posteriormente, la Constitución de 1945 reiteró el mismo art. son que tampoco fuera cumplido.

La del año 1961, promulgada por el Dr. Victor Paz Estenssoro, borra el precepto por completo, para así sentar otra vez la vigencia del centralismo artículo 26 de la ley de 1888.

La de 1967, vigente reitera lo afirmado por las de 1938 y 1945 en los referente a la elegibilidad del Prefecto, al mencionar en el art. 109 que "En lo político-administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en as provincias y a los Corregidores en los cantones", y "las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus períodos, serán determinadas por Ley".

Aparentemente, existiría una contradicción en este artículo cuando afirma, en su primera parte, que los prefectos "representan el Poder Ejecutivo" y en el inciso 2° habla de su elegibilidad" que se entiende como está demostrado como la elección popular regional del Prefecto y su Asamblea. Contradicción que se hace evidente especialmente para quienes sienten temor de que el Presidente de la República o el Gobierno Central sea de un partido político, y el prefecto de otro. Al respecto, cabe agregar que, inclusive en países federales donde el gobernador de Estado es lógicamente elegido por el pueblo -quién representa el Poder Ejecutivo es el gobernador. No hay que perder de vista que el prefecto representa al Poder Ejecutivo, asume las funciones inherentes a este poder a nivel regional. Esa es la función a cargo y no la de representante personal del Presidente de la República o del Ministro del Interior, como ha ocurrido lamentablemente desde la promulgación de la Ley de 3 de diciembre de 1888.

Esta situación ha ido moldeando una lógica centralista en la mayoría de los bolivianos, contra toda perspectiva moderna y civilizada del Derecho Público contemporáneo.

Si a los constituyentes de 1967 les hubiera animado la idea de que el Prefecto sea designado por el Presidente de la República, lo hubieran dejado establecido. Lo cierto es que en ninguna parte de la Constitución se lee algo así, y menos aún entre las veinticuatro atribuciones que ésta le concede al Presidente de la República en su art. 96.

Además la Constitución de 1967 asesta un pequeño golpe a la centralización administrativa cuando en el art. 110 afirma que " el Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la Ley". Los constituyentes de 1967, sin duda, lograron una victoria sin precedentes en la historia del país. La descentralización administrativa territorial, como inicio de un proceso más

profundo, cumple un papel decisivo. Hay, pues, que luchar para hacerla cumplir llanamente, sin ninguna clase de obstáculos.

Si la ley de descentralización administrativa territorial va a otorgar realmente poder de decisión regional, lo que por su naturaleza jurídica persigue esta forma de administración, no es contradictorio que el Prefecto sea elegido en base a una terna presentada por la Asamblea. Si por el contrario, esta ley es una farsa, se promulga una ley sin voluntad política real de descentralizar administrativamente el país.

1.3. Delimitación y Ubicación del Problema.

1.3.1. Límites Temporales.

1982 - 1992

Se toma este año (1982) como punto de partida para la realización de este trabajo por ser el inicio de una nueva etapa en la vida democrática de nuestra República. A más de 10 años de este proceso y comenzando la década del 90 se presentan muchos aportes en proyectos como una forma de modernizar el Estado boliviano, acorde

a la época que vive no solo a la República, sino también todo el mundo. Donde las necesidades por tener servicios públicos que cumplan con los requerimientos de sus usuarios, es un factor primordial para la vida cotidiana.

1.3.2. Límites Espaciales.

El presente trabajo analiza la descentralización administrativa dentro de nuestra República Bolivia.

1.3.3. Unidades de Análisis.

Para comprender en todo su fondo el problema de la descentralización administrativa, tenemos que remitirnos a conceptos básicos y fundamentales sobre lo que es el Estado, luego conceptualizar lo que es un Estado Unitario y un Estado Federal, concepto de gobierno, concepto de derecho administrativo, administración centralizada, administración desconcentrada descentralizada, etc.

a) Estado

Duguit: En su sentido más general la palabra estado designa a toda un sociedad humana que existe una diferencia política entre gobernantes y gobernados.

Esmein: Estado es la personificación de la

nación.

Barthelemy: El estado es una sociedad organizada, sometida a una autoridad política y fijada a un territorio determinado.

a.1. Elementos del Estado

Desde el punto de vista ontológico, el Estado se compone de elementos constitutivos básicos:

I) Población

La población es el conjunto de personas que habitan en un determinado territorio. La agrupación social que forma parte de la comunidad humana, constituye el elemento personal del Estado.

Dichas personas pueden actuar en una doble cualidad: como ciudadanos que participan en la formación de la voluntad. En cuanto al número mínimo de individuos que son necesarios para hacer surgir un Estado, la discusión no tiene trascendencia.

Si bien el número de habitantes es muy importante desde el punto de vista de fuerza política que asigna al Estado, basta para su formación que concorra la población indispensable capaz de transformar a un grupo social en una organización política autónoma e independiente.

Hay estados dotados de enorme población y otros que cuentan con muy escasa. Desde el punto de vista teórico, esto no reviste mayor importancia. Más política y prácticamente, la población gravita grandemente en la vida económica y de relación de un Estado.

II) Territorio

Es un elemento indispensable para la existencia del Estado, que representa la base material del mismo. El territorio es la porción del globo terráqueo en la que se asienta un Estado.

Comprende la superficie de la tierra o suelo, el subsuelo, el mar territorial y el espacio aéreo.

El territorio se divide en natural y jurídico. El primero comprende la superficie, subsuelo y continente perpendicular del aire espaciado dentro de sus límites, así como el mar territorial. El segundo está formado por elementos a los cuales el Estado, en virtud del derecho de soberanía que ejerce en su territorio, extiende su acción y quedan comprendidos dentro de tal expresión. Forman parte del territorio jurídico los buques de un Estado cuando se encuentran en alta mar, las aeronaves y los locales de las embajadas y legaciones, en virtud del principio de extraterritorialidad.

Surge así la necesidad de la implantación de un gobierno, que es el elemento formal del Estado. El gobierno es el llamado a establecer las relaciones de subordinación y las de coordinación en el grupo social, manteniendo su poder dominante mediante las órdenes que imparte, revestidos con la fuerza bastante

social. Lo constituye fundamentalmente un Estado, es el establecimiento, en el seno de la población de una potestad pública que ejerza autoritariamente sobre las personas que integran el grupo social.

III) Gobierno

El territorio puede ser continuo o discontinuo. En el primer caso es cuando existe unión natural entre todas las partes del todo. El segundo caso es cuando el territorio presenta soluciones de continuidad.

para obligar a los miembros de la asociación al cumplimiento de las mismas. La forma que adopte el gobierno no tiene mayor trascendencia dentro de la teoría jurídica, lo fundamental es que asegure la defensa exterior y que pueda mantener relaciones con los demás estados, así como esté en condiciones de conservar el orden interno.

IV) Fin Social

Población, territorio y gobierno son los clásicos elementos constitutivos del Estado. A ellos, diversos tratadistas añaden un cuarto elemento: el fin o fines del Estado. Se sostiene que el fin es el elemento espiritual del Estado, que le mueve a cumplir tareas encaminadas al logro de metas cada día más elevadas.

El fin necesariamente tiene que ser cierto, lícito y dirigido

a mantener la convivencia social interna así como a admitir la cooperación civilizadora con los demás Estados.

El Estado moderno no se limita ya al mantenimiento de la seguridad exterior y de paz interior, a la defensa y a la justicia, sino que, con ayuda de las fuerzas individuales se propone lograr la realización de aspiraciones colectivas de progreso y bienestar económico, cultural, etc.

Al Estado policía ha sucedido el Estado político-social. Desde el punto de vista puramente administrativo es audaz aunque de un profundo contenido realista el siguiente concepto de Duguit: Es la fuerza material de que disponen los gobernantes para hacer que los miembros de una colectividad, dentro de un territorio determinado, obedezcan

sus voluntades, con el fin de organizar, reglamentar y controlar los servicios públicos, de acuerdo con la norma social o derecho adjetivo.

a.2 Formas de Estado

De acuerdo a la estructura externa que presenta el poder estatal, ya sea que este se manifieste por un titular único o mediante centros múltiples de autoridad, existen las siguientes formas de Estado:

I) Estado Unitario o Simple

Es aquel que posee un solo centro de impulsión política y gubernamental, formando tanto en lo interno como en lo externo, siendo la soberanía ejercida por un solo gobierno. El Estado simple fundamentalmente se trata de un Estado centralizado, es decir, ordenado por completo alrededor del principio de la unidad. Sin embargo, por amplio que éste sea, admite por razones

no tanto de comodidad como de necesidad, determinadas modalidades.

El Estado simple o unitario es un Estado centralizado. Se encamina hacia un solo centro de decisión y de animación. Una única voluntad se transmite sobre el territorio.

En otras palabras, la centralización conduce a la unidad de los poderes del Estado (un solo gobierno, un solo parlamento), y, en consecuencia, del orden jurídico. Desde luego, un sistema tal es concebible, pero si no se tiene cuidado, tiende a desembocar en la apoplejía del centro y en la parálisis de las extremidades.

Unitario y centralizado

II) Estado Compuesto

Implica la reunión de varios Estados bajo un gobierno común. Esta clase de Estado admite diversas combinaciones y

modalidades.

El Estado compuesto es una colectividad divisible en partes internas, merecedoras por sí mismas de la denominación de Estado, y que se encuentran unidas por un lazo de comunidad; el Estado compuesto es, en suma un Estado de Estado, veremos las siguientes formas de Estados Compuestos:

?

Formas Arcaicas de Estados Compuestos

- Unión Personal

Vinculada a la forma monárquica de gobierno, supone la unión de Estados que se gobiernan por leyes propias, pero que están ligadas bajo la persona de un mismo soberano.

En esta forma de unión, dos monarquías tienen el mismo monarca, el cuál tiene, en cada una de ellas, al menos una parte de la soberanía. No constituye

más que un solo Estado en el sentido de que en la persona del mismo monarca se ha difundido la soberanía de dos países, pero, aparte de esta unificación del poder, los dos gobiernos son independientes uno del otro; la unificación no se extiende hasta el ejercicio del poder.

- La Unión Real

También está relacionada con la forma monárquica, pero constituye la unión realizada con carácter estable, por tiempo indefinido, en virtud de los principios constitucionales de los dos Estados.

Aquí las monarquías están unidas en la persona misma del monarca, no solo en cuanto a la soberanía, sino también, en cuanto al gobierno, es decir, en cuanto al ejercicio del poder. La unión gubernamental se establece en lo que se refiere a

relaciones exteriores y puede realizarse también en lo concerniente a la defensa nacional y a las finanzas; pero el gobierno sigue siendo distinto en las otras ramas especialmente en la legislación.

- El Protectorado

Es una forma de Estado semi-soberano, existe un vínculo contractual entre dos Estado, por el que el protector asume la defensa y representación internacional del protegido a cambio y representación internacional del protegido a cambio de ciertas ventajas políticas y económicas.

- La Confederación de Estados

Es la asociación de carácter internacional realizada entre Estado soberanos con el fin de ejercer en común la soberanía extranjera. Los estados confederados mantienen su

personalidad y autonomía en lo interno como en lo externo. La confederación tiene también personalidad distinta a la de los Estados que la componen.

En la historia han existido muchas Confederaciones, desde la Liga Aquea en Grecia, y la Confederación de ciudades latinas, de la que formó parte Roma, hasta las Confederaciones modernas: Ej. La Confederación de los Estados Unidos de América del Norte que duró desde 1778 hasta 1787, durante la guerra de la Independencia, y precedió a la Constitución del Estado Federal.

La Confederación es una asociación de Estados en el sentido del Derecho Internacional; en otras palabras, una asociación igualitaria entre Estados, en cuyo seno estos aceptan cooperar en un determinado número de materias o

actividades, conservando a título principal, su soberanía.

La Confederación es una organización inestable, o se disuelve o se transforma en un Estado Federal; sin embargo, tiene dos características principales;

1.- La Confederación de Estados es una alianza reforzada, porque tiene una organización compuesta por una Dieta o Asamblea de Estados, que se reúnen periódicamente para tratar asuntos comunes previstos en el Pacto.

2.- Pero no es un Estado Federal, porque esta organización no tiende a crear una voluntad estatal superior, sino solamente un medio de ejercer en común voluntad propia de cada uno de los Estados Confederados;

la Dieta, o el Consejo de Ministros, no es el órgano de un Super Estado, sino una especie de Conferencia Internacional en que las decisiones importantes se adoptan únicamente con la unanimidad de votos de los estados e incluso, a veces, por medio del referendum. Un Estado miembro de una confederación tiene, por otra parte, a libertad teórica de abandonarla.

- El Estado Federal o Federación.

Es la forma estatal mas difundida, de manera que se ha expresado en rigor que la mayoría de la humanidad vive actualmente bajo este régimen.

Se ha definido el estado Federal como una asociación de Estados, lo que resulta exacto desde el punto de vista histórico

y político.

En esta forma estatal se patentiza la coexistencia de varios estados, llamados federados, en otro estado que los comprende denominado federal. Es decir que los Estados que integran una federación se gobiernan por sí mismos en lo que respecta a sus intereses particulares, estando sometidos a un gobierno central o federal únicamente en cuanto éste rige los intereses generales en lo interior como los negocios extranjeros.

El Estados Federal es una unión de Estados en el sentido del Derecho Interno (es decir, constitucional), en la que una nueva colectividad estatal se superpone a éstos últimos.

En otros términos, Estados hasta ahora soberanos aceptan ahora agruparse bajo una única

bandera, abandonando parte de sus competencias. De esta manera, la Federación al contrario que la Confederación, se presenta, si puede usarse esta comparación bajo la forma de un edificio de dos pisos. En el piso inferior se sitúan los Estados que componen lo que, desde el momento en que ya no pueden prevalerse de su cualidad originaria, que, en adelante, será patrimonio de la nueva colectividad estatal; y en el piso superior figura esta última, a la que puede denominarse el super Estado.

La importancia numérica de fenómeno federal en la época moderna merece ser destacado. En América, que en parte es el inventor, Canadá, México, Estados Unidos, Brasil, Argentina. En Europa puede mencionarse a Austria, Suiza, La República Federal Alemana y la URSS. *af -*

Para esto los diversos estados asociados, la forma federal implica relaciones de tipo particular.

- 1) Son relaciones de derecho público interno, de naturaleza constitucional, y no relaciones de naturaleza internacional (a diferencia de lo que ocurre en las confederaciones). Esto implica, en primer lugar, que un Estado Federal está fundado por un acto de Derecho Público Interno, una constitución implica que el super estado contienen a todas las entidades federadas en su seno, de manera que las relaciones internacionales, en principio son de su exclusiva competencia.
- 2) Por otro lado, las relaciones complejas que se

tejen en el interior del Estado Federal, entre las diversas entidades son muy favorables a la libertad. Efectivamente permiten un poder federal fuerte que se hará sentir en el exterior, pero que en el interior no resultará peligroso, gracias al enérgico amortiguador que se constituye por la fusión de competencias, que obliga al poder central a negociar con los Estados locales más que a darle Ordenes.

- 3) En principio las entidades federadas de un Estado Federal son iguales entre sí y tienen la misma importancia en el conjunto federal.

Desde el punto de vista de la organización política y constitucional, los Estados Federales presentan varias

particularidades interesantes;

- 1) Las entidades federales tienen cada una su constitución, su gobierno, su parlamento, su organización judicial, al igual que el super-estado; tienen al libertad de redactar la constitución como lo deseen, salvo el principio de la forma republicana exigido por la constitución federal de algunos Estados. En otras palabras disponen de un poder de auto-organización, fundado y caracterizado por la Constitución Federal, que se manifiesta no solo en el campo del derecho público, sino también y principalmente, en el derecho privado.
- 2) El super-estado federal tienen normalmente dos

cámaras, una de las cuales es expresión de la nación entera, es nombrada directamente por los ciudadanos, y la otra representa a las entidades federadas y está compuesta por delegados elegidos por estas última

- 3) En estos Estados, el poder judicial desempeña un papel federal que aumenta mucho su importancia.

Mientras que el Estado Unitario le recorre un movimiento centrífugo, el Estado Federal registra un movimiento centrípeto

b) **El Gobierno**

En un vocabulario amplio, gobierno significa el conjunto de órganos del Estado que ejercen la autoridad política, comprendiendo entre ellos las Asambleas, el Jefe de Estado y el gabinete.

Garner dice: "El gobierno es el nombre colectivo del órgano, magistratura u

organización, mediante la cuál la voluntad del estado es formulada, expresada y realizada.

b.1. Formas de gobierno.

Acerca de las formas de gobierno se han realizado las más diversas clasificaciones.

De acuerdo a su forma, composición y exterioridades institucionales. Aristóteles clasifica a los gobiernos en: monarquía (de monos=solo kratos=autoridad), según el gobierno esté en manos de uno (reinado), de unos pocos (aristocracia) o de la mayoría (democracia).

Para Montesquieu, hay tres clases de gobierno: a) el republicano, en el que el pueblo en su totalidad o solo parte ejerce el poder soberano (democracia y aristocracia respectivamente); b) el monárquico, en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas, y c) el despótico, en el que el poder está también en uno

solo, pero son ley ni regla.

I) Gobiernos absolutos y Gobiernos constitucionales.

Los gobiernos absolutos, ilimitados, arbitrarios o despóticos, son aquellos en los cuales los gobernantes actúan sin sujeción a la ley ni regla alguna, predominando su voluntad y sus caprichos.

Los gobiernos constitucionales, al contrario son limitativos. En ellos el poder se ejerce de acuerdo a normas preestablecidas, a las que tienen que someterse los gobernantes y no las pueden modificar por su sola voluntad.

II) Gobiernos autocráticos, democráticos y mixtos.

Según el vínculo que se establece entre los gobernados y los gobernantes los gobiernos son:

Gobiernos autocráticos: son aquellos en los que los

*Conceptos
de autocráticos*

governados no tienen acción no intervención para la elección o selección de sus gobernantes. Estos últimos se generan ellos mismo: por eso, su denominación proveniente de autocracia (de autos que significa por si mismos, y kratos=autoridad).

Los gobiernos democráticos, son aquellos en los que los gobernados nombra, *los* mediante elecciones libres, ~~a~~ sus gobernantes.

i ojo!

Los gobiernos mixtos, como su nombre lo indica, son aquellos en los que los gobernantes son elegidos por métodos intermedios entre la democracia y la autocracia.

c) Democracia.

La democracia es un sistema de gobierno en el cuál éste es ejercido por un pueblo o por la mayoría popular, o sea en forma directa o por sus representantes.

Etimológicamente sabemos que quiere decir gobierno del pueblo. La clásica doctrina de la democracia afirma que la soberanía reside en el pueblo, siendo éste el titular de ella y permaneciendo siempre como tal cualquiera sea el órgano gubernamental que la ejerza. La democracia clásica es esencialmente de orden político, por cuanto se refiere al establecimiento de la soberanía dentro del Estado, proclamando que el pueblo debe gobernarse por si mismo, o a través de sus representantes, dando así la clave de la legitimidad del poder público.

Al lado de la democracia política, que no es un sistema de previsión social o de organización económica ha surgido en el presente siglo la democracia social con el objeto de cumplir dichas finalidades.

d) **Derecho Administrativo.**

En la forma más simple, se ha dicho que el Derecho Administrativo es "el derecho relativo a la Administración", expresión esta que no nos dá un concepto cabal de la materia. Este concepto se desprende del

hecho de que la actividad administrativa (pública) engendra necesariamente relaciones entre ella y los administrados; relaciones que requieren de normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces. estas normas constituyen lo que se llama Derecho Administrativo.

e) La Administración Pública.

Constituidos los poderes del Estado y organizadas sus instituciones fundamentales, la administración pública entra en función. El objetivo del De. Administrativo es la administración pública sometida al derecho.

Los fines que persigue el Estado y la administración pública, se confunden, y esto se dá en cualquier sistema u organización político-estatal. El Estado moderno ya no se reduce a dictar leyes, garantizar la seguridad exterior y la paz interna y administrar justicia; sinó que abarca fines de desarrollo industrial, comercial, cultural y de bienestar general. tan complejas finalidades se cumplen precisamente por medio de los servicios

públicos. Es Estado para realizar sus propios fines, debe construir un sistema de órganos a través de los cuales manifestará su voluntad y orientación. Dos actividades fundamentales realiza la Administración Pública, una interna y otra externa, la primera es ética, técnica y económica; y otra es esencialmente jurídica.

Dentro de la actividad jurídica de la administración pública, esta actúa como persona jurídica, establece relaciones de derecho con los administradores, limitando los derechos de los particulares (cargos públicos, impuestos, etc.) o su propia actividad garantizando los derechos individuales (recursos contencioso-administrativo).

Por administración pública, debemos entender a la persona de derecho público o poder político normalmente competente para ejercitar actividades administrativas dentro del estado y también debemos entender como la actividad administrativa considerada en si misma.

La personalidad pública de la administración, es expresiva del poder de mando, del imperium que se manifiesta, primero en la facultad que tiene este para auto-organizarse, creando sus órganos propios; atribuyendo a ellos funciones; designando funcionarios; y segundo en la ejecución de las funciones que le competen a la administración pública para alcanzar los fines que el Estado sigue.

f) Centralización Administrativa.

Como su propio nombre lo dice, la centralización administrativa implica reunir en un determinado órgano todas las atribuciones administrativas que corresponden a la persona jurídica integral (Administración Pública), de la que ese órgano solamente es parte integrante. La centralización administrativa, referida al Estado, importa consiguientemente la potestad de uno de sus órganos para ejercer el poder administrativo, para designar a los agentes de la Administración y para concertar el poder de decisión, lo que involucra la sumisión total de los demás

órganos al órgano centralizador. Por eso Fraga dice: "Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia total que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados.

Las concepciones fundamentales sobre el Estado, han sido formuladas generalmente con referencia al Estado centralizado o unitario. El Estado centralizado o unitario significa la concentración de éste, como autoridad suprema y exclusiva de todas las funciones de gobierno y administración. La autoridad central retiene el monopolio del fin de Estado, del poder de mando y de las funciones de potestad pública, de tal manera que es ésta única autoridad que desempeña las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y ejerce la facultad de coerción. Si hay instituciones que desempeñan algo en estas tareas, son

órganos o lo hacen por delegación de la autoridad central, jamás como expresión de derecho originario propio, ni siquiera como derecho concedido. La autoridad central del Estado es ejercida mediante agentes locales que son los gobernadores, prefectos, administradores, jueces, etc. o por agentes especializados para estas tareas de gobierno, tales como los Ministerio de Estado. Estos agentes son nombrados y reciben órdenes de Gobierno Central y aún cuando posean una esfera de iniciativa y decisión, son parte integrante del poder central.

Histórica y filosóficamente, el Estado es correlativo a la centralización: el Orden público en todo el territorio y la coordinación de las actividades locales; gremiales; profesionales, etc. requieren de unidad, que solo puede lograrse mediante un centro unificador y coordinado. El proceso de creación del Estado, por otra parte, desarrolló la centralización; por eso es que el poder estatal se impuso como poder supremo o superior a otros poderes

primarios de la familia, el clan, el señorío, el gremio y la corporación, municipio, etc.

La centralización del estado se efectuó así, en dos sentidos: uno territorial extendiendo dicho poder a regiones cada vez más amplias del territorio, y otro material que primitivamente se atribuían a ciertos poderes privados y autónomos, tales como la ciencia, el arte, los oficios, las universidades que estaban reservadas a instituciones especiales y de carácter privado. Teóricamente la centralización se apoya en la unidad e indivisibilidad del poder estatal aunque es evidente que en el Estado centralizado a las unidades interiores, como las regiones, provincias, municipio se les puede reconocer cierta autonomía de existencia local, pero tales autonomías, tanto en su origen como en su extensión dependen del poder central soberano, único e indivisible.

Los partidarios del centralismo del Estado, sostienen que este régimen

consolida y robustece la unidad nacional, reuniendo en un solo poder todas las funciones del Estado y que, por otra parte, simplifica la vida estatal, dándole la uniformidad requerida para asegurar el orden público otorgando al poder del Estado rapidez y vigor para cumplir sus fines.

Elementos:

En concepto de Hauriou, existen tres elementos que caracterizan la centralización administrativa:

- I) Concentración del poder público y de la coacción, conforme a la cual se acumulan en un solo órgano las facultades más importantes de resolución y ejecución, lo que importa la previa concentración del poder coactivo.
- II) Concentración de poder designar a los agentes de la administración, en lugar de ceder su elección al voto popular, a los organismos locales o a los cuerpos electores correspondientes, lo que involucra la discrecionalidad en el reemplazo o la revocación del

nombramiento.

III) Concentración del poder de decisión y de la competencia técnica, para resolver en derecho y dirigir técnicamente la mayor y la más importante parte de los negocios administrativos, aún los de carácter local, correspondiendo a los demás órganos una función simplemente auxiliar o preparatoria.

g) **Descentralización Administrativa.**

Siendo la descentralización un régimen opuesto a l de la centralización, distribuye entre diferentes órganos, en su consideración territorial o institucional, las potestades administrativas de decidir, elegir y nombrar funcionarios, aplicar sus recursos propios a la atención de los servicios públicos y, en suma, administrar su desenvolvimiento, con independencia del órgano central. La función de este se circunscribe a atender los servicios generales del Estado y a ejercer en limitada medida, supervigilancia sobre los Organos descentralizados. Estos órganos

son autárquicos, es decir que se administran independientemente, lo que, por sí solo denota la diferencia con el federalismo, en que los elementos componente son autónomos, es decir, capaces de autogobernarse. De ahí que la noción de descentralización administrativa guarde sinonimia con el concepto de autarquía.

Clasificación.

Puede distinguirse, con toda claridad, dos clases de órganos descentralizados o autárquicos: Por su consideración territorial, conformada por aquellas que administran intereses colectivos dentro de una determinada circunscripción territorial, siendo sus elementos principales el patrimonio propio y la designación de funcionarios por elección popular; tales características tienen, por ejemplo las municipalidades. La otra clase está referida a la consideración institucional o por servicios, en la cuál las autarquías no tienen modalidad territorial, sino finalista y técnica; tienen por fundamento la necesidad de

satisfacer necesidades e intereses públicos, mediante servicios especializados, con abstracción del territorio y con independencia del Poder Central. Aún se distingue otra clase de descentralización: la descentralización burocrática o desconcentración, que consiste en la administración en la administración de ciertas actividades por medio de órganos propios dotados de determinada competencia y restringido poder de decisión, bajo el régimen de contralor disciplinario y jerárquico del poder central, lo que no se opone al régimen de la más absoluta centralización administrativa, pudiendo co-existir Ej, Y.P.F.B.

En realidad, esta clase es de muy sutil distinción referida a la descentralización por servicios, al punto que muchos tratadistas no la consideran. Acaso la diferencia específica residiría en que la desconcentración implica, simplemente, el desprendimiento, para fines administrativos, de un órgano determinado

que, sin embargo continúa perteneciendo al sistema orgánico que le dá fundamento o origen.

El profesor Bielsa sostiene que: "las autarquías con personas jurídicas públicas que, dentro de los límites del derecho objetivo son consideradas respecto al Estado como uno de sus órganos, porque el fin que las entidades se proponen es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado mismo".

Consiguientemente las autarquías están configuradas por los siguientes elementos:

- I) Personalidad jurídica creada o reconocida por Ley.
- II) Carácter de órgano del Estado, porque su función está incluida dentro de los fines estatales.
- III) Independencia jerárquica derivada de su responsabilidad.
- IV) Sujeción a la tutela del Estado, entendiéndose por ella el conjunto de poderes limitados acordados por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus

actos, con objeto de proteger el interés general.

1.3.4. Enfoque del problema desde el punto de vista económico.

El problema de la aplicación de la descentralización administrativa en el país, tiene como punto trascendental el factor económico. Este factor económico debe estar sujeto a un estudio muy minucioso por los respectivos órganos. Nuestra economía aún no se encuentra completamente estabilizada y la diferencia económico-social entre las regiones es muy notoria. La descentralización administrativa debe ser efectuada sobre todo en este punto con una perspectiva a no crear más diferencias económicas entre nuestras regiones, utilizando combinaciones de parámetros dentro de conceptos de racionalidad, realismo y equidad.

y los presupuestos departamentales

En el campo económico-social la creación de un Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Regional que ayudará a las regiones más empobrecidas será un otro objetivo dentro del cuál todas las demás regiones deberán colaborar para poder llevar adelante una descentralización administrativa más eficaz.

1.3.5. Enfoque del problema desde el punto de vista social.

Este factor es también muy importante dentro del proyecto de la descentralización administrativa.

Bolivia resalta en América Latina, por ser un país de alta heterogeneidad; dicha heterogeneidad es el producto de un largo proceso histórico, donde las diferentes formas de desigualdad social regional se han visto condicionadas tanto por relaciones de dependencia respecto al Estado Central, como a formas particulares de relación con economías externas.

Las diferentes situaciones de dependencia existentes en el país, han profundizado y reproducido de alguna manera las desigualdades territoriales, siendo actualmente los desequilibrios y desigualdades regionales uno de los rasgos básicos de la situación señalada.

La presencia de un fuerte pluriculturismo nacional se expresa en varios espacios étnicos, asentados tanto en las regiones andinas y amazónicas, estos procesos han incidido fuertemente en la constitución nacional y más particularmente en la presencia de un Estado

central débil en su capacidad de atender a regiones muy alejadas del gobierno central, donde viven en condiciones muy infimas y sin los más importantes servicios como ser: salud, educación, caminos, energía eléctrica, agua potable, etc.

1.3.6. Enfoque del problema desde el punto de vista político.

Bolivia ha tenido y tiene una vida política de muchos cambios; para lo que significa la descentralización administrativa, estos diez años de democracia ininterrumpida es una sólida para poder alcanzar este objetivo.

En el momento de consolidar esta meta, las regiones deberán ser entendidas como sociedades político-administrativas, en las cuales las Prefecturas departamentales llegarán a cumplir el rol que les otorga la Constitución.

1.3.7. Enfoque del problema desde el punto de vista jurídico.

Primeramente la fundamentación teórica encuentra su base en la Constitución Política del Estado, en la cuál tres artículos generales son los que deben tomarse bajo ciudadosa interpretación para poder aplicar este proceso que facilitará la

mejor conducción de la administración de nuestro país:

El artículo primero de nuestras Carta Magna dice: "Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa"

El art. 109 dice: "En lo político-administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Sub-Prefectos en las Provincias y a los Corregidores en los Cantones. Las atribuciones, condiciones y forma de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus períodos serán determinadas por Ley".

El art. 110 dice: "El gobierno departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la Ley.

Respetando el artículo primero de nuestra Constitución, y tomando las previsiones para evitar la federalización pretendida por algunas regiones, la descentralización es perfectamente viable, en lo que respecta al Poder Judicial por la organización actual con Cortes Superiores de Distrito.

La aplicación de la descentralización administrativa requiere de una Ley expresa que prevea los aspectos señalados en el párrafo anterior y que defina la unidad central de planificación y las unidades regionales, identifique las unidades ejecutoras y la unidad central de evaluación y control con sus correspondientes unidades dependientes de cada región; que norme los procedimientos unidades dependientes de cada región; que norme los procedimientos de orden regular para el cumplimiento de las diferentes actividades que tengan relación con el Estado Unitario y que definan los canales y niveles de relación e intercambio de información con el propósito de interconectar las diferentes regiones y sus objetivos particulares con objetivos generales del Estado Nacional.

1.4. Diagnóstico General.

a) Centralización Administrativa.

¿ Quié dispone
con legalidad?

Desde el nacimiento de la República, la administración del país se ha caracterizado por un fuerte centralismo como el que actualmente rige en la Nación.

Este sistema ha sido con el transcurso del tiempo ineficaz e ineficiente por el crecimiento acelerado de nuestro país y está claramente expresado por las permanentes demandas regionales a la administración central.

Algunos indicadores demuestran el fracaso del centralismo que ha ocasionado:

- I) Desigualdad social.
- II) Desigualdad regional.
- III) Insuficiencia de los servicios públicos.
- IV) Crecimiento excesivo, inorgánico y relativamente descontrolado del aparato del Estado.
- V) Heterogeneidad de la intervención del Estado en el quehacer económico, social y territorial, a partir del cumplimiento desjerarquizado, superpuesto en muchos casos y desintegro de múltiples funciones.
- VI) Centralismo en las decisiones para regular, programar, controlar, administrar y aún operar.

- VII) Verticalismo y autoritarismos en las acciones reguladoras, planificadoras, y ejecutoras, no solo sobre su propio accionar interno, sino además diferentes componentes de la sociedad civil.
- VIII) La intervención del Estado es generalmente mediante control remoto.
- IX) Ineficiencia e ineficacia en el funcionamiento interno, en la producción de bienes y servicios, en el costo-beneficio de sus actividades, en la oportunidad y pertinencia de sus decisiones, así como en la obtención de resultados.
- X) Búsqueda de una mayor eficiencia que se enreda provocando una profunda burocratización en su organización y procedimientos.
- XI) Las instituciones se manejan cerradas, poco comunicativas entre sí, competitivas más que complementadoras.
- XII) Las instituciones del Estado, tienen muy bajo grado de articulación horizontal y vertical, con una tendencia a la feudalización.
- XIII) Se observa un fenómeno de peligrosa atomización que equivocadamente se confunde con descentralización.

XIV) Se han invadido de instituciones públicas en el territorio, en lugar de distribuir capacidades de decisión, administración y operación articuladas entre si y con adecuado niveles de dirección y coordinación.

A nivel regional y local, los marcos instituciones o conjunto de instituciones no conforman un sistema coordinado y armónico de decisiones y acciones que contribuya al desarrollo económico y social. Por otro lado, existen muy notables diferencias entre las regiones en materia de recursos financieros producto de las desigualdades de base económica, grado de urbanización, mayor o menor dependencia de recursos nacionales, fuentes y montos de ingresos. En el marco institucional se notan igualmente diferentes grados, capacidad administrativa, existencia y funcionamiento de sistemas de planificación, administración financiera, sistemas operativos, mecanismo y sistemas de control, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades. Dentro de cada marco institucional departamental, se observan diferencias de calidad y desarrollo, comprobándose que aquellas que tienen una dedicación a actividades multisectoriales y a funciones normativas de planificación y también operativas

observan mayor complejidad y deficiencia que aquellas especializadas en un área sectorial o servicios cuyas funciones son casi eminentemente operativas.

La centralización económica es una resultante del centralismo político (normativo) y administrativo. Las leyes materiales de Orden administrativo obviamente son centralistas y las leyes promulgadas por el Legislativo, están creadas especialmente para controlar desde un centro la economía del país. Este total económico, desde el centro gobernante va en detrimento de las regiones generadoras de recursos, se expresa en la centralización de una gran porcentaje de las posibilidades provenientes de la explotación de recursos no renovables, y casi la totalidad de los impuestos que se recaudan a nivel departamental contraviniendo lo que dispone la Constitución Política del Estado en su art. 146 que dice: "Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos", y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.

La burocracia estatal, es el factor principal de la centralización y esta burocracia genera a su vez

mayor inmoralidad funcionaria.

a) **Descentralización Administrativa.**

La descentralización administrativa del Estado en Bolivia se muestra, en la actualidad, como una necesidad que debe atenderse sin postergaciones. El Estado, desde la segunda mitad del siglo XX ha adquirido una dimensión e intervención muy notables no solo en funciones reguladoras, normativas y de control, sino también de planificación, de administración e inclusive de operación de una variada gama de actividades productivas y de servicio, habiendo concentrado y centralizado la mayor parte de ellas. Por otra parte, a estas funciones e intervenciones del Estado ha correspondido, en el transcurso de las tres últimas décadas un sobredimensionamiento de su estructura general y la falta de dimensiones, de acuerdo a las exigencias del contexto internacional. Pero además a la gran magnitud relativa de su estructura y a la multiplicidad de sus intervenciones, se añade un alto grado de centralismo en las decisiones de planificación, administración y ciertos rubros de operaciones.

La descentralización administrativa no debe concebirse como un hecho mecánico o como la simple

dictación de una Ley o de un Decreto Supremo. La descentralización es un proceso gradual, dinámico, continuo y flexible que se desarrollará posiblemente durante mucho tiempo y que será perfeccionada paulatinamente y a la medida de su aplicación.

Además la descentralización administrativa concebida como un proceso debe ser diferenciada y concertada. Diferenciada por su aplicación en cada departamento, respetando sus principios fundamentales válidos para todos, debe adecuarse a las particularidades. Concertada por cuanto es necesario buscar un adecuado consenso nacional sobre esta fundamental medida y porque es una dinámica de discusión, análisis de acuerdos concretos.

1.4.1. Estructura y funcionamiento de la Descentralización.

Se reconocen, en el proceso tres grandes etapas, la etapa preparatoria; la etapa de consenso, de decisión política, la aprobación de leyes y puesta en marcha; y la etapa de desarrollo y consolidación gradual.

La etapa preparatoria implica la formulación de estudios, la organización gubernamental para dirigir el proceso, la preparación de un plan de fortalecimiento

institucional, la formulación de proyectos de leyes y disposiciones ejecutivas que dará lugar al inicio del proceso.

La siguiente etapa corresponde a la obtención de consensos técnicos y políticos, adopción de decisiones políticas, la aprobación de leyes marco y fundamentales del proceso, la conformación de la instancia estatal, departamental, la concertación y la firma de convenios de transferencia.

La etapa posterior corresponde al desarrollo, propiamente tal, de la descentralización mediante la transferencia efectiva de competencias y recursos, el ajuste orgánico institucional, la aplicación práctica de fortalecimiento institucional y capacitación de recursos humanos de fortalecimiento institucional y capacitación de recursos humanos y el progresivo desarrollo y mejora de la organización, el funcionamiento y la distribución territorial del sector público.

Se plantea además, que definidos los principios y bases de la descentralización subdepartamental, esta se vaya desarrollando paulatinamente en un subproceso en el que actúan

el Gobierno Departamental y los interlocutores provinciales y municipales y donde el gobierno central funciona como prestador de asesoramiento y asistencia técnica o aprobando disposiciones gubernamentales específicas.

Es recomendable lograr un aceptable grado de consenso sobre los siguientes elementos fundamentales a descentralizarse:

- Competencias y sectores a descentralizarse.
- Régimen financiero y económico.
- Conformación del Gobierno Departamental.
- Rol de las Corporaciones y Municipios.
- Itinerario general del proceso de descentralización.
- Instancias nacionales y departamentales de participación de los diferentes sectores en las fundamentales proposiciones, recomendaciones y decisiones relativas a la descentralización.
- Norma fundamental, conjunto de normas, secuencia de las mismas, etc. que darán lugar al inicio del proceso.

En este consenso se debería incluir un acuerdo de concertación, participación del Parlamento, el Gobierno Central, la sociedad política pero,

principalmente, la sociedad civil y expresiones institucionales en las regiones.

Por otro lado, se considera de suma importancia el tener definido el contenido de lo que debe normarse, el itinerario normativo fundamental y el carácter agregado y secuencial de las normas fundamentales que inicien el proceso.

Se debe evitar los extremos que pueden estar expresados en un ley demasiado compleja y supuestamente completa, cuya discusión podría tornarse indefinida y porque innecesariamente tendería a contener elementos centrales y elementos complementarios o secundarios dificultando su comprensión.

El otro extremo que se debe evitar, es el de la excesiva simplicidad enunciativa, o repetitiva de la Constitución o que transfiera hacia otros momentos o circunstancias sus verdaderas intenciones normativas de ella no se podría aplicar ninguna acción concreta.

El proceso implica una fase de transición desde la actual forma que tiene el sistema institucional tanto central como departamental hacia formas diferentes, legítimas, integradas,

simplificadas, fortalecidas, territorialmente presentes, desburocratizadas y socialmente participativas.

La transición implica aprovechar las capacidades instaladas existentes a nivel institucional, sistémico, de capacidad de gestión de experiencia y recursos en los departamentos para volcarlos en beneficio de la nueva estructura en forma gradual y planificada.

No será posible que inmediatamente después de las leyes funciones la nueva estructura modernizada, es necesario que la actual estructura a tiempo de transformarse se adapte de inmediato en lo que sea posible a los requerimientos del Gobierno Departamental y por sobre todo al principio de que el Estado en un proceso de descentralización y modernización no puede ni debe abandonar el cumplimiento de sus funciones buscando además, su permanente mejora.

Para evitar el funcionamiento conflictual de feudos institucionales o de gobiernos paralelos en el mismo espacio territorial, todas las instituciones públicas departamentales, deberán subordinarse al gobierno departamental.

Será necesario separar las funciones y

reparticiones encargadas de planificación regional y de la administración financiera de los recursos departamentales de aquellas propiamente operativas o de servicios para producir un fenómeno de jerarquización orgánica institucional.

Las corporaciones regionales de desarrollo deberán cumplir un rol muy importante en la medida en que soportarán al Gobierno Departamental en principio son planificación regional y administración de recursos pero ampliando la visión multisectorial para luego gradualmente irse transformando en sistemas dando lugar a algunas de las secretarías de sectores como los de desarrollo rural y agropecuario e infraestructura y obras públicas departamentales.

Las reparticiones desconcentradas de ministerios y de entidades nacionales descentralizadas, deberán someterse a la autoridad del Gobierno Departamental, pasando a ser dependientes de él y en forma gradual irán adoptando una fisonomía orgánica adecuada con la organización y las funciones, rompiendo su dependencia de líneas de los órganos centrales,

pero su manteniendo relaciones de dependencia sistémica de las políticas directrices y normas nacionales a cargo de cada ente rector nacional.

El Directorio de la Corporación Regional de Desarrollo tendrá que ceder sus funciones de política regional y de manejo de recursos departamentales al Consejo Departamental, la Prefectura del Departamento como cabeza de gobierno y un Comité Ejecutivo de Planificación y Desarrollo.

El gobierno departamental, debería, ineludiblemente conformar el Consejo Departamental (órgano deliberante y fiscalizador, constituido por representantes elegidos de acuerdo a leyes vigentes), la Prefectura del Departamento, la Secretaría de Planificación y Presupuesto, la Secretaria de Administración Financiera y el Comité Ejecutivo de Desarrollo y Planificación para poder funcionar con esta estructura principal desde su inicio. Puede flexiblemente adecuarse el rol de la corporación en las dos secretarías mencionadas.

Las secretarías de sectores se irán formando de forma gradual, flexible y acorde con

las transferencias de competencias sectoriales, el volumen y complejidad de las operaciones y otras características institucionales en cada uno de los departamentos, evitando la proliferación de instituciones y burocracia.

Las secretarías deben ser rectoras, planificadoras y coordinadoras de las funciones que asumen y todas las empresas públicas y mixtas, entidades de diferente orden, etc., se subordinarían a sus directrices en el departamento. Las empresas municipales o de servicios urbanos no dejarían de tener relaciones de dependencia con las municipalidades, pero deberán obedecer las orientaciones, directrices de política de desarrollo e institucional de las Secretarías de Sistemas y Sectores.

La adecuación del sistema institucional y su gradual transformación, tiene que obedecer a los principios de racionalidad, desburocratización, simplicidad y descentralización que son válidos para todos los departamentos.

Sin embargo cada departamento deberá estudiar la mejor forma operativa y específica

de adecuar su sistema institucional, respetando los principios, bases indicadas, así como la normativa general de los sistemas de administración y control gubernamental, pero adecuándose a la particularidad concreta y a la posibilidad real en el tiempo y en el espacio. Para lo anterior deberá funcionar todo un mecanismo de políticas de fortalecimiento institucional, asesoramiento y asistencia técnica, capacitación de recursos humanos que el Gobierno Central pueda canalizar con recursos humanos que el Gobierno Central pueda canalizar con recursos de cooperación internacional propios del país en apoyo a la descentralización y a la mejora de la gestión pública.

1.4.2. Aspectos favorables para poder llevar adelante la descentralización.

- a) La democratización del Estado, transfiriendo poderes de decisión centralizados hacia los departamentos, las regiones, provincias y comunidades.
- b) Una mayor permeabilidad en la toma de decisiones, sanción fiscalización social y participativa de la sociedad civil, como consecuencia de lo anterior.

- c) Sustitución de la lógica unisectorialista, dispersa y enfeudada de la actual organización del sector público por una concepción y funcionamiento integral, integrada e interdependiente.
- d) La mejora de eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Estado y el gestión particular de los servicios de atención a la población, la infraestructura y las inversiones productivas.
- e) La mejora y fortalecimiento de la capacidad de manejo estratégico, de políticas globales, normativa nacional, integración funcional territorial y control gubernamental, por parte del gobierno central y sus instituciones.
- f) La redefinición del rol e intervención del Estado en las diferentes ramas de la actividad social y económica, permitiendo la transferencia de ciertos rubros de actividad bajo responsabilidad de la sociedad civil en sus diferentes formas de organización.
- g) Ubicar al Estado de una manera más cercana a la población para que pueda atender en

forma más directa, oportuna y suficiente las demandas que esta le formula y administrar los recursos que le confía; modernizar el sector público a través de la actualización, sustitución, incorporación y desarrollo de sistemas técnicos y administrativos, facilitando al mismo tiempo las funciones de control.

- h) Desburocratización del Estado para evitar no solo el retardo en la atención a las demandas y la corrupción funcional sino, además, disminuir el peso que este rubro de gasto tiene sobre las espaldas de la población.
- i) Lograr que el municipio y la municipalidad se constituyen en los actores tal vez más importantes del proceso en la medida en que la descentralización llegue hasta ellos y no se detenga peligrosamente en un nuevo centralismo capitalino departamental.

ETAPA 2 OBJETIVOS

2.1. Objetivos Generales.

La descentralización administrativa es un instrumento útil para facilitar el desarrollo nacional a través de los gobiernos departamentales, los cuales deben tener como

meta común impulsar al país a un desarrollo económico-social, realizando un trabajo con proyección nacional.

2.2. Objetivos Específicos.

La creación y aprobación de una ley marco que regule la vigencia de los Gobiernos Departamentales, esta ley debe ser dictada luego de un análisis profundo de los problemas particulares que aquejan a cada uno de los departamentos.

La elegibilidad de los Prefectos debe ser realizada dentro de lo que nos señala la Constitución Política del Estado.

Modernizar los mecanismos de administración del Poder Ejecutivo, haciéndolos más eficaces y abiertos a todos.

Acabar con el actual sobredimensionamiento de los órganos de la administración central, simplificando sus atribuciones.

Dotar a esa administración de mecanismos concretos que permitan una relación coherente y acertada, con cada uno de los departamentos, los mecanismos administrativos que le eviten en el futuro un permanente peregrinaje a la sede de gobierno, para una multiplicidad de trámites burocráticos.

ETAPA 3 MARCO TEORICO.

Hay descentralización cuando las funciones del estado son cumplidas por organismos de competencia limitada regionalmente. Supone pues la división del Estado o

descentralización que puede ser política, vinculada a la estructura constitucional del Estado; y administrativa: relacionada con la organización técnica de los servicios públicos.

La descentralización política origina estados federales o confederación compuestas de provincias, departamentos o estados autónomos, cuyos gobiernos tienen en su esfera la posibilidad de decisión.

La descentralización administrativa supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada, este tipo de descentralización administrativa o burocrática es perfectamente compatible con una organización estatal unitaria.

El fenómeno de dispersión concentrando poderes en dos centros uno primario y otro secundario. La descentralización administrativa pues se da cuando los órganos vinculados dependen de diferentes jefaturas. En lugar de uno solo y único centro, hay dos cada uno con sus respectivos órganos jerárquicos. Cada jefatura concentra en sus manos la dirección de un conjunto orgánico que le está subordinado.

Se distinguen dos tipos de descentralización:

- a) La descentralización personificada, subjetiva o autárquica. Hay una nueva persona jurídica, que ha

escapado del centro primario original y ha constituido su propio centro el contralor del primero.

Ofrece dos modalidades, la territorial y la autonómica o funcional que la doctrina italiana y la española denominan institucional.

- b) La descentralización jerárquica o burocrática, sin personalidad jurídica. Se trata de órganos a quienes se les han atribuido poderes de decisión sin quebrar la relación jerárquica, por eso se la denomina jerárquica, por eso se la denomina jerárquica, siempre dependientes o subordinados del superior (único centro permanente). Es lo que nosotros conocemos con el nombre de desconcentración.

Existe acuerdo unánime respecto a la clasificación de la descentralización administrativa, la territorial y la funcional o por servicios o especial.

La distinción obedece a razones históricas, principalmente. Si bien la descentralización es un procedimiento técnico de organización de servicios, el origen de esta es doble. Por otro, el descenso de poderes jurídicos de administración, generalmente de la autoridad central originaria en beneficio de organismos nuevos que surgían en la vida jurídica,

para ejercerlos en materia especial concreta y determinada.

La descentralización por región o territorial consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponde a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que dá oportunidad a los interesados de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, ejercen sobre sus autoridades un control por la vía de la opinión pública. Además desde el punto de vista de la administración, la descentralización por regiones significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

La descentralización territorial opera fundamentalmente en base a un criterio geográfico parcelado. Posee base física, que nunca puede llegar a confundirse con el territorio nacional entero. Por ello, se ha dicho que opera en extensión,

horizontalmente limitada a ciertos espacios (provincia, región, departamento, comunidad, localidad, centro urbano, total o parcialmente).

Tiene variantes notorias según el país que se considere y los poderes jurídicos que esta descentralización implica.

Se la caracteriza como la creación de personas jurídicas, cuyas competencias se determinan por referencia a una base geográfica, el territorio.

La segunda consiste en confiar a un ente, una determinada actividad especial por el descenso de poderes de administración.

De allí que esta descentralización a diferencia de la territorial afecta exclusivamente la actividad administrativa.

Descentralización territorial o descentralización por servicios son pues dos formas de descentralización administrativa, que entienden conciliar los imperativos de la realidad nacional de cada país, respetando los cuerpos intermedios que componen la comunidad nacional.

La descentralización administrativa surge cuando a un conjunto orgánico se le confiere poder de decisión en determinada materia. Inmediatamente, el organismo administrativo va cercenando sus poderes

jurídicos de administración por el descenso o el traspaso de poderes al nuevo órgano, adquiere poderes de contralor tutelar el ejercicio de esos poderes de decisión. Hemos empleado deliberadamente el término tutelar, porque muchos autores denominan a estos poderes de control, la tutela administrativa.

La Tutela Administrativa

Las características de la tutela administrativa difieren de las de jerarquía.

El jerarca, de acuerdo a lo visto, de acuerdo a lo visto, posee, posee poderes de principio, sin necesidad de texto jurídico que lo habilite a ejercerlos. En cambio el órgano que ejerce la tutela administrativa no tiene otros poderes que lo que acuerdan las normas jurídicas. La razón estriba en que la jerarquía es de principio, mientras que la tutela es de excepción. La regla de este segundo caso es la independencia y la capacidad de las personas jurídicas y en consecuencia, siendo de contralor y de contenido limitado, la tutela es excepcional. El órgano de tutela dispondrá de los poderes que los textos legales le otorguen expresamente; en caso de silencio debe interpretarse éste, en favor del órgano tutelado. Lógicamente que esto es válido en forma general, reservando las pecualizaridades de cada

orden jurídico para el estudio del derecho comparado. También el contralor administrativo variará según la situación que se dé de distribución de poderes de administración. Bajo la rúbrica genérica de descentralización por servicios se deben ubicar, todas aquellas posibles situaciones que puedan darse en orden de distribución de poderes de administración. Estas situaciones son variadísimas y van de un simple comienzo de descentralización, la mínima, a aquellas en que el descenso se opera en bloque, el máximo grado. Es prácticamente imposible hacer graduaciones en el proceso que recorre, de las situaciones de mínima transferencia de poderes administrativos, hasta las de máxima, sin destruir la unidad originaria del Estado. El proceso de descentralización administrativa gira en torno a dos elementos que son su esencia: 1) el traspaso de poderes de administración al órgano que se descentraliza; el órgano puede permanecer en el sistema orgánico primario a personalizarse rompiendo la línea jerárquica y 2) los poderes de control que ejercerá la autoridad central, sobre quienes se ha operado el descenso de los poderes administrativos. La relación entre estos dos elementos es inversamente proporcional para categorizar las etapas de esta

técnica.

La descentralización no es una situación única, homogénea; variará atendiendo al quantum de los poderes de administración transferidos, y a la intensidad de los poderes de control que ejerce la autoridad central sobre el organismo beneficiado por dicha transferencia.

Los factores enunciados pueden combinarse en una infinidad de situaciones, dando como resultado, matices imposibles de definir, excepto aquellas personas que se ubican en los dos extremos del proceso de descentralización administrativa, la máxima y la mínima.

Etapas o grados en el proceso de descentralización administrativa

No existe una regla uniforme para fijar el grado de descentralización. El proceso admite ir a la mínima a la máxima, admitiendo zonas intermedias sumamente variadas tanto en el traspaso de poderes como en el grado de intensidad del contralor del centro primario. Cabe señalar que en las etapas de menor descentralización, el Organó beneficiado no rompe la relación jerárquica y no deviene persona jurídica. Esto se produce recién en las etapas intermedias.

Por ello muchos autores se resisten a aceptar

las etapas de mínima descentralización por no escapar a jerarquía sean consideradas como tales. Nos referimos a la descentralización jerárquica o burocrática. A lo dicho nos remitimos, aceptando que en ella emergen o se anuncian tenuemente, de la etapa mínima de la descentralización.

La Autonomía

Es la situación opuesta de la centralización administrativa. Es decir, la autodeterminación plena del organismo que se ve beneficiado con la transferencia. En ella, se transfiere la totalidad de poderes de administración en una determinada materia. Lógicamente, el proceso remata la plena capacidad de autodeterminación del conjunto orgánico que se beneficia con el desplazamiento de poderes. Hay una personalidad jurídica del servicio, autonomía funcional total. El ex-jerarca, centro originario, mantiene un control, pero menos intenso que en las otras situaciones del proceso de descentralización que nunca sería sustitutivo de la voluntad del órgano centralizado. Esta no puede ejercer si llega a ahogar la descentralización autonómica. Ella queda supeditada a los textos de derecho positivo de cada país. Las combinaciones son enormemente variadísimas según el derecho positivo de cada país. Las

combinaciones son enormemente variadísimas según el derecho positivo de cada orden jurídico y los principios sólo tienen valor de guía, por la razón indicada. De cualquier forma, el contralor de la autoridad central no puede ser muy intenso porque destruiría la misma autonomía.

A esta etapa le llamaremos descentralización autonómica o autonomía. El vínculo jerárquico se ha roto, pero dentro del ente autónomo se ha estructurado una nueva jerarquía.

La descentralización propiamente dicha

Por último y en forma residual todas las situaciones intermedias entre desconcentración y la autonomía, se ubicaría bajo el nombre de descentralización *strictu sensu*. Son situaciones variadísimas pero que presentan algunos rasgos comunes. Por lo pronto, el órgano descentralizado tendría la generalidad o la totalidad de los poderes de administración; estos serán ejercidos bajo el control relativamente intenso que podría llegar a permitir la sustitución de la voluntad del órgano descentralizado, aunque siempre por razones de legalidad.

En principio, el vínculo jerárquico anteriormente existente al órgano descentralizado y el órgano de tutela ha desaparecido; lo que explica

la personificación del organismo descentralizado; sin embargo, puede darse servicio descentralizado no personificado.

No se debe olvidar que para nosotros la descentralización propiamente dicha es categoría residual, que va de la mínima libertad de obrar, pero un poco más amplia que la desconcentración, hasta aquellas en que esta libertad es amplia, sin llegar a la autonomía. Es lógico que estas categorías de descentralización genéricamente consideradas, deberán ser revisadas de acuerdo a los datos del derecho positivo de cada país atendiendo razones históricas, políticas y jurídicas. Y es probable que en este examen del derecho comparado nuestra categorización doctrinaria en muchos casos sea solo aplicable parcialmente o no lo sea.

La descentralización administrativa es creada por el poder central. La descentralización administrativa ha obedecido en muchos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de

dichas autoridades.

Región

Se deriva de la voz latina rego, que significa: regir gobernar. El diccionario lo define así "Tendencia o doctrina política, según la cuál el gobierno de un Estado debe atenderse especialmente al modo de ser y a las aspiraciones de cada región". En el regionalismo existen categorías de diversos puntos de vista, que constituyen diversas clases de regionalismo, así tenemos: la simple protesta contra la centralización administrativa; el deseo legítimo y natural, de que la administración tenga en cuenta en el gobierno local las necesidades locales; y el, regionalismo a base de autonomía política que raya y se confunde con el separatismo.

Hablar de regionalismo simplemente como una defensa de la vida social, como un deseo de consagración de las entidades, región o provincia, en cuanto a las circunstancias históricas, sociológicas actuales abonen la personalidad natural de dichas entidades, puede considerarse sin temor como algo ventajoso para la Administración y para los intereses generales del país, pero siempre que sea manteniendo en sus justos y verdaderos límites y que no constituya un atentado, ni sea incompatible con la

unidad nacional.

Más así se habla de regionalismo en el sentido de significar que no existe distinción entre "patria grande y patria pequeña" porque el hombre tiene una sola patria, como tiene un solo padre y una sola madre y una sola familia, que lo que generalmente se llama patria grande no es sino el Estado, unidad política artificial, voluntaria, mientras que la patria es una comunidad histórica natural, necesaria", en este caso el regionalismo así entendido es inadmisibile.

En la tendencia regionalista domina el deseo del robustecimiento de la vida local, sin que baste a caracterizarla la expresión del vocablo. Por esto existe una diferencia profunda, esencial, entre regionalismo que tan solo aspira a una descentralización administrativa orgánica, en las que tengan los administradores campo libre de gestión, pero solo como órganos locales dentro de un Estado unitario; y, aquel que llevando el regionalismo a los políticos aspira a que se reconozca la persona política en la región. Admite el regionalismo como sinónimo de nacionalismo y para no hacer desaparecer la unidad del Estado acude al vínculo federativo. Cuando en el estado unitario existe el regionalismo

político, a base federativa, significa la desintegración política, pues cada una de las regiones se llevarían elementos estadistas de que carecen.

La descentralización otorgaría solo funciones administrativas a la colectividad descentralizada, ella se sujetaría a autoadministrarse, mientras que el federalismo otorgaría a la colectividad federada, toda la gama de competencias estatales en materia constitucional, gubernamental, legislativa y jurisdiccional.

Esta concepción considera que la descentralización es de carácter puramente administrativo y el fenómeno federal es de carácter político.

ETAPA 4 HIPOTESIS

La descentralización administrativa es un camino viable para la transformación y el desarrollo progresivo que esperamos alcanzar. Han sido presentadas muchas propuestas tanto por comisiones legislativas, partidos políticos, Comités Cívicos y otras instituciones que aportaron para que este instrumento llegue a ser un hecho.

Para poder alcanzar este objetivo y por la complejidad del problema es necesario formular tres

etapas dentro de la descentralización administrativa.

Primera etapa a corto plazo

El problema fundamental para el logro del objetivo que implica el proceso de la descentralización administrativa, radica en que el factor económico, porque es de vital importancia, ya que puede llegar a postergar la promulgación de la Ley necesaria para su puesta en marcha.

El estudio del factor económico, es de trascendental importancia, porque es de conocimiento general que tenemos regiones con muy pocos recursos económicos y las cuales necesitan la ayuda de las otras regiones para poder mantenerse.

Por lo tanto es necesario que el Gobierno Central, con el apoyo de todos los interesados, representados por personas idóneas, capaces y sin intereses políticos lleven a cabo un estudio pormenorizado sobre este problema.

Segunda etapa a mediano plazo

El mediano plazo se identifica como un período de tiempo en el que debe lograrse que el estudio se encuentre en un franco proceso de descentralización de acuerdo a sus particularidades, que el Gobierno Central haya transferido la mayor parte de sus competencias de carácter global.

Tercera etapa a largo plazo

Constituir un estado que, sin perder su carácter unitario e integrador, funciones descentralizadamente en el desarrollo social, económico y espacial del país en su rol de orientador, promotor y ejecutor parcial de acciones de desarrollo.

C A P I T U L O 1

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL Y SU APLICACION EN BOLIVIA

La descentralización territorial tiene su asiento geográfico y reposo sobre una solidaridad sociológica, distingue los problemas buscando soluciones de los asuntos locales, cuya gestión es asumida por los habitantes de la colectividad local.

En esta perspectiva, la descentralización aparece en el Estado Unitario, como el fruto de una concesión otorgada por la colectividad general (el Estado) a las entidades de base (regiones).

Dentro de nuestra perspectiva democrática el ejercicio de la participación como concreción de la libertad responsable, juega un rol fundamental.

Uno de los mecanismos en que puede ejercitarse esa libertad y esa responsabilidad permanentes de la persona humana en la sociedad es acercar el poder de los ciudadanos distribuyéndolo en forma racional al interior de la sociedad, haciendo posible una participación razonable de todos en la gestión de la cosa pública.

Tal es la perspectiva de la democracia gobernante y participativa, la cuál busca crear instrumentos e instituciones a través de los cuales el ciudadano pueda participar

responsablemente en la organización y decisión de sus problemas inmediatos, se trata en definitiva de acercar el ejercicio del poder lo más cerca posible del control ciudadano, permitiendo el máximo de participación compatible con una razonable eficiencia.

La descentralización es un tema que corresponde al proceso democrático, el tema está potencialmente inscrito desde la fundación de la República, y a sido tratado y discutido en distintas oportunidades históricas, toda vez que los sistemas de gobierno han buscado en ella el equilibrio.

Una democracia que en su proceso de modernización del Estado boliviano tiene que definir la proyección histórica de la nación a través del Congreso aprobando leyes, y tiene que mantener una constante de ascenso en su cambio de estructuras, contratamente estudiar y promulgar la Ley de Descentralización Administrativa.

De esta manera, la democracia como doctrina es descentralizadora por excelencia.

Es importante realizar una precisión en materia de descentralización y desconcentración, para evitar así que desde las esferas burocráticas se impida el proceso de descentralización. Lo que se quiere definir como un proceso de delegación de responsabilidades en realidad es una transferencia de competencias a entes diferentes e independientes de la instancia de gobierno central hacia otra

instancia de Estado denominada Gobierno Departamental.

Se precisa tener claridad sobre lo que se desea descentralizar, de donde a donde, para que así no existan flacas expectativas en las regiones. De ese modo se evitan también las imprecisiones en el momento en el momento de transferir las competencias.

Así pues se debe precisar de que proceso estamos hablando, si es de transferencia de poderes de decisión, de competencias, de recursos y de dependencias administrativas y de funcionamiento, de instancias de gobierno central a nuevos entes del Estado, localizados en los territorios departamentales que tienen personería jurídica, patrimonio y recursos. Además debe quedar clara una jerarquización adecuada de la estructura de poder, donde exista interdependencia entre los tres niveles: el central, departamental y el municipal.

Existe una etapa en el proceso que se la puede denominar de preparación, en ella se definen los objetivos, los alcances, las dimensiones y las características generales del proceso que deben ser llevados adelante por un responsable. Si bien en torno a esas definiciones hay proyectos técnicos, especialistas, legisladores, sin embargo, es importante que el propio Estado a partir del Poder Ejecutivo y del Legislativo tengan consensuada una propuesta sobre como se concibe a la descentralización.

Luego, es necesario entrar a una fase de consensos técnicos y políticos, en la cuál quienes van a tomar las

decisiones y recibir competencias, puedan discutir las diferentes propuesta, institucional la discusión y canalizar a los órganos que tomarán las decisiones políticas correspondientes.

Ante procesos como los de la descentralización que implican modificaciones estructurales y adopción de nuevas características del Estado, es recomendable e ideal buscar mayor cantidad de consensos posibles entre los distintos deberían expresarse de alguna manera concreta, tendrían que hacerlo con normas legislativas, se puede aprobar una ley marco, la cuál a lo largo de los años del proceso pueda ser enriquecida por otras leyes. La descentralización no puede quedar a nivel de declaraciones, tienen que dictarse normas concretas por parte del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Las decisiones políticas debiesen formalizarse en convenios oficiales que el Estado podría celebrar con las regiones a tiempo de transferir competencias y recursos, esto es, como condición para echar a funcional el gobierno departamental.

Hay algunas precondiciones de la descentralización administrativa, ellas deben darse antes de la transferencia de recursos y de competencias, esto significa que tiene que haber un triángulo perfecto de equilibrio entre: a) la delimitación de competencias claras. b) la asignación efectiva y legal de

los recursos concretos. c) la existencia de los responsables institucionales que administren los recursos o ejecución de competencias.

Para establecer un itinerario de apoyo al Parlamento y con participación de él se requiere definir que temas deben ser legislados para que se establezca una estrategia legislativa.

Otro punto corresponde a las áreas de competencias y la delimitación de las mismas entre los diferentes niveles de gobierno. Para esto hay varias opciones: se pueden fijar competencias exclusivas del gobierno central y dejar el resto susceptibles de descentralización y manejables en un proceso dinámico de delimitaciones expresas y concretas, en acuerdo con las regiones. Sin embargo la ley marco debe tener delimitadas las competencias que se consideran privativas del gobierno central, del gobierno departamental y las concurrencias en ambos niveles.

Es necesario que, a competencias limitadas, se asignen los recursos correspondientes; hay que abandonar el proceso de asignaciones de recursos hechos de memoria, dirigido a resolver problemas económicos coyunturales sin ser referidos a competencias fundamentales.

De modo general, hay dos principios que deben ser consagrados: el de la centralización normativa y el de la descentralización operativa, esto es, que la normatividad debe ser centralizada y la operacionalidad descentralizada.

No podría funcionar un gobierno o una instancia creada por ley, más sus competencias y recursos, si no se define nítidamente como se constituye el poder en esa región. Vale decir ¿quienes son elegidos y quienes no?, ¿cómo se elige la autoridad ejecutiva, a los representantes departamentales y provinciales para el Consejo?, ¿Cuál es el período de su mandato?, ¿cuales son las formas opcionales de la elección?.

En Bolivia no basta con tener un gobierno departamental constituido por una ley, hay que fijar también la forma de elección de sus autoridades y de sus representantes. Si habrá transferencia de competencias y recursos no podrá hacersela a instituciones abstractas, aprobar la ley de gobiernos departamentales ahora y dejar para el futuro la modalidad de elección significaría posponer la descentralización.

El mecanismo del modelo de reparto debe ser legislado en una ley marco, otro tanto debe acontecer con la instrumentalización del modelo de transferencia de competencias y de recursos y con la creación y concertación institucional de todos los actores del proceso.

Concebimos el desarrollo regional y nacional como un proceso dual de crecimiento y cambio estructural. Por una parte el país necesita incrementar su ingreso utilizando productivamente sus recursos disponibles y acumulando recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro, generalmente se involucra la transformación de una economía de origen

principalmente agrícola y de subsistencia, hacia una estructura más diversificada en la que se genere un superávit que permite inversiones. Este proceso dual tiene su contrapartida a nivel humano. Ello implica crecimiento y también cambio estructural.

Lo que hay que propiciar es una nueva estructura social donde el tema de la movilidad horizontal y su distribución del ingreso sea más equitativa.

Actualmente todos hablan de la necesidad de reducir las diferencias de ingresos entre personas y regiones. Hay conciencia que el desarrollo capitalista crea grandes desigualdades. La propia forma de acumulación para el crecimiento, son incapaces de mantener un desarrollo equilibrado entre segmentos sociales y regiones.

El desarrollo de la descentralización está centrado con mayor énfasis en la distribución del ingreso fiscal a través de distintos procedimientos que nos muestra la gran lucha entre los grupos de poder.

Una descentralización es una decisión que compromete a la superestructura del gobierno. El núcleo del tema radica en la necesidad de buscar los programas de desarrollo regional que respondan a la necesidad de ocuparse de los problemas en las áreas inmensas del atraso y del abandono y donde la ausencia de crecimiento económico resalta. Este asunto tiene particular significación en relación a la falta de políticas referidas al desarrollo rural y a la solución estructural del problema

campesino.

Con la descentralización se deben tomar medidas para dar financiamiento a aquellas personas que no tienen, para lo cuál necesariamente hay que eliminar a los que han sido los más favorecidos. Los recursos financieros para la descentralización no pueden limitarse a favorecer a las élites, lo cuál significa impedir que la inversión solamente otorgue oportunidades a los ricos que verán incrementar sus actividades y el acceso a los recursos naturales potencialmente valiosos, sin tomar en cuenta a aquellos sectores productivos carente de apoyo y financiamiento por parte de la sociedad.

Nuestra diversidad de razas, lenguas, clima y territorio, no menos que el alejamiento entre nuestros centros de población, reclaman desde luego como medio de satisfacer nuestras necesidades de hoy y de mañana el establecimiento de una descentralización administrativa.

Tienen plena razón las regiones, las provincias, cuando denuncian una organización que concentra en la sede de gobierno la administración de la República. Pero no tienen razón absolutamente, cuando creen que la descentralización basta para resolver sus problemas o cuando tras la deseada conquista de la descentralización buscan otros propósitos como el federalismo, ya que Bolivia, desde ningún punto de vista está preparada para afrontar un cambio tan trascendental en su estructura, esto terminaría por romper con todos los vínculos de unión que se

los han consolidado a través de toda nuestra vida republicana. Es un hecho que la región tiene generalmente raíces más antiguas que la nación misma. Para reivindicar un poco de autonomía de esta, necesidad precisamente existir como región.

Todo programa positivo de descentralización tiene que inspirarse, principalmente en las necesidades y en las direcciones de la economía nacional. El fin histórico de una descentralización no es secesionista sino, por el contrario, unionista. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo.

Bases y programas para la elaboración de un proyecto de Ley de Descentralización Administrativa.

En 1987 se dá inicio a EMSO que es un Programa de Fortalecimiento al Sector Público. Este programa tiene varios componentes, entre ellos:

- Sector Agropecuario
- INE (Censo 1992)
- Ministerio de Finanzas
- Componente Regional
- Ministerio de Transportes.

Dentro de componente regional se encuentra el estudio y posterior elaboración de un Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, esta tarea demandó una

inversión que fue financiada por la GTZ de Alemania, y COTESU de Suiza y la honorable Cámara de Senadores.

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación ha creado una instancia orgánica con rango de Subsecretaría encargada formalmente del manejo de los aspectos técnicos, operativos y de coordinación del proceso de descentralización y la planificación regional. Esta Unidad se denomina Coordinación de Asuntos Regionales y Descentralización (UCARD).

Por su parte, el Ministerio de Finanzas ha constituido, bajo dependencia de la Subsecretaría del Presupuesto Público, un equipo global sectorial de consultores con el fin de continuar, el perfeccionamiento de la propuesta fiscal-financiera y coordinar internamente la participación de otras funciones y sistemas a cargo de dicho ministerio, en apoyo a las tareas que el Poder Ejecutivo deba realizar en materia de descentralización.

Esta etapa es fundamentalmente instrumental para la toma de decisiones, la programación de acciones concretas, la generación de consensos técnicos, la organización del Poder Ejecutivo para el manejo del proceso en lo que corresponde y para definir su trayectoria.

En el mes de Marzo de 1990, el Componente Regional del EMSO, concluyó la formulación de una propuesta de descentralización administrativa en apoyo al Gobierno Nacional en general y específicamente al Ministerio de Planeamiento y

Coordinación, bajo cuya dependencia ha funcionado el programa. La propuesta se inició en Septiembre de 1988 con la elaboración de un diagnóstico institucional y financiero de las principales instituciones públicas de los nueve departamentos del país y de ministerios sectoriales.

La Propuesta en líneas generales, da una imagen básica del Estado administrado descentralizadamente definiendo las funciones que a nivel global y sectorial en los campos de planificación, técnicos, administrativos, operativos y financieros deben quedar en manos del Gobierno Central, aquellas que deberán ser competencia de los departamentales y las que implicarán una concurrencia de ambos niveles. Se plantea un reordenamiento institucional básico y preliminar para dar lugar en el futuro, a un manejo multisectorial y sectorial incluida la descentralización hacia espacios subdepartamentales.

Tomando como referencia las formulaciones desarrolladas desde diferentes fuentes y algunos de los preceptos de la Constitución Política del Estado, relativos a los gobiernos departamentales, la propuesta identifica a esta instancia como la unidad integrada de mando y normativa a nivel departamental proponiendo que las organizaciones estatales que ejercerán diferentes competencias globales y sectoriales dependan de una manera directa de este gobierno departamental sin perder relación funcional y sistémica con la planificación global y

sectorial.

La propuesta identifica un conjunto de requerimientos en materia de capacitación y asistencia técnica y de medidas gubernamentales que deberían adoptarse para conseguir con el proceso de descentralización. Además se consideran dos posibles escenarios: 1) el proceso de descentralización abierto a partir de la aprobación de leyes fundamentales, la constitución de los gobiernos departamentales y el aparato orgánico de administración estatal descentralizada y 2) Un proceso de descentralización administrativa que implica la transferencia de sectores, funciones y recursos en el marco de las facultades y posibilidades del Poder Ejecutivo, entre tanto el Poder Legislativo apruebe las leyes marcos.

Luego de 4 años de arduo trabajo se culminó en Marzo de 1992.

En fecha 29 de Octubre de 1992, por segunda vez y en grande con desacuerdos en el régimen económico, el Senado aprobó la Ley de Descentralización, tras un largo proceso de discusión que concentró la atención de dirigentes políticos y regionales, el Senado aprobó en grande y por segunda vez. El documento tiene discrepancias en lo referido a la estructura de competencia de los órganos departamentales, la calidad y forma de elección del Prefecto y las asambleas regionales; el financiamiento de cada departamento y los objetivos del Fondo nacional de Compensación Departamental que deberá apoyar a

aquellas regiones afectadas tras la redistribución de ingresos.

El proyecto de Ley de descentralización Administrativa contiene: 5 títulos, 178 capítulos y 65 artículos y tiene su antecedente en otro proyecto que, enviado por el Poder Ejecutivo, fue aprobado en 1990 por la Cámara Alta, aunque en esa ocasión no se pudo continuar su tratamiento parlamentario.

En fecha 28 de enero de 1993 fue aprobada la Ley de Descentralización Administrativa en el Senado.

Luego de esta aprobación el Proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados, donde este proyecto es reformulado, en base a las reformas constitucionales que esta cámara desea lograr y, básicamente discrepa con el original en que las Asambleas departamentales estarán conformadas por Senadores y Diputados nacionales elegidos en circunstancias uninominales.

La mayoría de los comités cívicos mantenían su exigencia de que esas asambleas estén constituidas por representantes autónomos elegidos por voto directo.

Se cuestionó que después de haber trabajado por el lapso de dos años continuos y de manera sistemática se hubiese dejado de lado la propuesta de ley concertada para generar una nueva propuesta de Ley de Descentralización diferente a la que aprobó el Senado Nacional.

Al presente el Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, no fue aprobado por la Cámara de Diputados y su análisis quedará postergado para la próxima legislatura.

De acuerdo a lo expuesto, el presente trabajo estudiará el Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa aprobado por el Senado Nacional.

ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION PARA BOLIVIA

PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley de Descentralización ha sido elaborado a lo largo de un proceso de concertación entre representantes del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Partidos Políticos y Comités Cívicos. La Comisión de Desarrollo Regional y Corporaciones del H. Senado nacional inició este proceso, asumiendo el rol de interlocutor entre las fuerzas políticas, cívicas, institucionales y técnicas.

Los autores de este documento son las representantes de las principales instituciones interesadas en la tarea de modernizar el Estado Boliviano. A fin de organizar el proceso de concertación se conformó las siguientes instancias:

- La GRAN COMISION, compuesta por 49 representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los Partidos Políticos y del Movimiento Cívico Nacional.
- La PEQUENA COMISION, integrada por 6 delegados de los partidos políticos y del Movimiento Cívico Nacional y designada por la GRAN COMISION.
- La COMISION REDACTORA constituida por tres

representantes de los Partidos Políticos y del Movimiento Cívico Nacional.

La GRAN COMISION actuó como la máxima instancia de concertación.

Las distintas versiones del Anteproyecto de Ley, que fueron elaboradas progresivamente por la PEQUEÑA COMISION han sido analizadas y aprobadas finalmente por la GRAN COMISION.

La COMISION REDACTORA revisó los contenidos y la forma de los diferentes documentos del Anteproyecto.

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación asumió su función planificadora, protagonizando la incorporación de importantes elementos, relacionados especialmente con la política económica y las estructuras institucionales, requeridas para un mejor funcionamiento del Poder Ejecutivo.

El proceso de elaboración y concertación del presente Proyecto de ley comenzó a fines de 1991 con el establecimiento de la metodología de trabajo, denominada "Estrategia de Descentralización para Bolivia". A través de cuatro sesiones de la GRAN COMISION, siete jornadas de trabajo de la PEQUEÑA COMISION y una reunión de revisión de la COMISION REDACTORA se elaboró siete versiones del Anteproyecto de Ley, llegando del 24 de Mayo de 1992 al presente documento final que fue entregado al Vicepresidente de la República.

En el intermedio se realizó una serie de consulta a distintas instituciones importantes, como las Fuerzas Armadas

de la Nación, la Central Obrera Boliviana, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, representantes de los Municipios y personas especializadas. De esta moto paso a paso se incorporó nuevos elementos y precisiones, concertando los aportes de muy distintas fuentes y procedencias entre todos los actores.

En relación a los puntos de divergencias se formuló propuestas alternativas, explicitando de este modo las distintas posiciones para que las instancias parlamentarias responsables para la aprobación de esta Ley, dispongan de todos los elementos para la decisión final, incorporando así los aportes de las distintas corrientes.

Esta versión final constituiría el documento base para iniciar el proceso legislativo. De este modo, el Poder Legislativo dispone de un Proyecto de Ley, preparado sistemáticamente con amplia participación que incorpora y concentra los resultados de un largo proceso de discusión y análisis realizado con un alto espíritu y una intensa práctica de concertación.

La preparación sistemática del presente Proyecto de Ley ha sido posible gracias a los aportes financieros y metodológicos de las Cooperaciones Técnicas de Alemania y Suiza, GTZ y COTESU.

ESTE PROYECTO DE LEY FUE ELABORADO POR
LA GRAN COMISION NACIONAL DE CONCERTACION
DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

TITULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO 1

ALCANCES Y FINES DE LA LEY

Art. 1 (Marco de la Ley)

La presente Ley norma los aspectos básicos del proceso de descentralización administrativa del Poder Ejecutivo en el marco de la Constitución Política del Estado y de las leyes.

Art. 2 (Alcances)

La presente Ley:

- a) Define la naturaleza, alcances y objetivos del proceso de descentralización administrativa.
- b) Determina las competencias a transferirse.
- c) Identifica las entidades territoriales receptoras de competencias.
- d) Establece los principios bases y modalidades del régimen económico

financiero del proceso de descentralización.

- e) Determina las normas y procedimientos de transferencias de competencias y manejo operativo del proceso.
- f) Determina el inicio y desarrollo de la descentralización administrativa.
- g) Reconoce y promueve y promueve la participación social desde la base territorial.
- h) Norma la organización y funcionamiento de los Gobiernos Departamentales.

Estos dos artículos nos dan una idea general de lo que el presente Proyecto de Ley contiene.

CAPITULO II

DEFINICION Y OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Art. 3 (Definición)

La descentralización es un sistema de organización administrativa por el cuál mediante un proceso, el nivel central del Poder Ejecutivo transfiere competencias no privativas a los Gobiernos Departamentales,

por una parte, y a los Gobiernos Municipales, por otra, en forma general, concertada, gradual, permanente, progresiva y obligatoria.

Art. 4 (Objetivos)

La descentralización busca:

- a) Democratizar el Estado
- b) Alcanzar una eficaz interacción entre el Estado y la sociedad civil
- c) Lograr mayor equidad en la asignación de recursos a los departamentos y dentro de ellos, a las Provincias y Cantones.
- d) Incorporar las formas organizativas tradicionales de los pueblos y nacionalidades originarias al proceso de descentralización administrativa.
- e) Reorganizar y modernizar el Estado y redistribuir sus funciones y roles.
- f) Estimular y promover el desarrollo de las iniciativas y capacidades regionales, fortaleciendo la integración nacional.
- g) Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública

en la prestación de servicios, en forma directa y cercada a la población.

- h) Lograr una mejor articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
- i) Fortalecer el rol institucional del nivel central del Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas nacionales.

El art. 3 nos dá una idea clara sobre lo que es la descentralización administrativa.

La palabra concertación muy utilizada últimamente dentro el estudio del proceso de descentralización, se refiere al aspecto netamente de acordar, pactar o llegar a puntos de entendimiento para tratar de satisfacer en la forma más justa posible las proposiciones que a nivel regional se hagan para llegar a elaborar el Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa.

Se ha tenido que utilizar la palabra concertación, porque para la realización del presente Proyecto de Ley, han intervenido muchas instituciones, tanto a nivel de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como entidades regionales y partidos políticos. Cada uno de ellos con una propuesta que muchas veces podía ser coincidente con el resto de las opiniones y otras veces muy diferente.

Es por este motivo que tuvo que buscarse puntos de equilibrio a través de la concertación reflejada en el Proyecto de Ley al momento de ser sancionada y luego promulgada como Ley, pasa a ser una norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, es general y obligatoria.

El art. 4 enuncia las metas que se pretende alcanzar con la descentralización administrativa.

TITULO II
DE LAS COMPETENCIAS
CAPITULO I
COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

Art. 5 (Gobierno Nacional)

Son competencias privativas del Gobierno Nacional las reconocidas por la Constitución Política del Estado y las siguientes:

- a) Seguridad y Defensa Nacionales, Fuerzas Armadas, Policía nacional y Migración.
- b) Relaciones Exteriores, Culto e Integración.
- c) Control y utilización del espacio aéreo.

- d) Definir las políticas nacionales del uso del suelo; de uso y explotación del subsuelo y de los recursos naturales.
- e) Formular la estrategia, políticas y planes de desarrollo nacional, dirigir el Sistema Nacional de Planificación y Sistema Nacional de Inversión Pública, así como su sistema específicos integrantes.
- f) Definir y Ejecutar la política económica y social, sus normas e instrumentos.
- g) Definir las políticas de administración pública y de control gubernamental.
- h) Aprobar el financiamiento para proyectos regionales con recursos nacionales y/o externos.
- i) Dirigir las políticas y los mecanismo de compensación de los desequilibrios regionales.
- j) Definir las políticas y mecanismos de integración y coordinación inter-regional.

- k) Determinar, dirigir y coordinar las políticas a nivel nacional, de la cooperación externa técnica y financiera.
- l) Definir la política integral del medio ambiente.
- m) Determinar y controlar el régimen aduanero.
- n) Definir y controlar las políticas de comunicaciones, de transporte y de vialidad interdepartamentales, y con el exterior del país.
- ñ) Formular el Proyecto de Presupuesto Nacional para a su aprobación por el Poder Legislativo.

Todas las competencias del Gobierno Nacional están claramente establecidas dentro el presente art. Estas competencias son inviolables.

CAPITULO II

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Art. 6 (Competencias del Gobierno Departamental)
Son competencias del Gobierno Departamental:

- a) Planificar el desarrollo departamental integral, conforme a la estrategia de desarrollo nacional y a las normas del Sistema nacional de Planificación, y ejecutar los planes, programas y proyectos correspondientes.
- b) Formular el proyecto de presupuesto anual Departamental, de acuerdo a normas constitucionales.
- c) Administrar los recursos humanos, financieros y materiales inherentes a la ejecución de los planes de desarrollo departamental.
- d) PROPUESTA 1
Previa compatibilización con las políticas nacionales, los Gobiernos Departamentales asumirán las competencias que no sean privativas del Gobierno Nacional o de los Gobiernos Municipales, de acuerdo a los mecanismos señalados en esta ley.
PROPUESTA 2.
Administrar y financiar los servicios de salud educación, caminos secundarios y vecinales, desarrollo

agropecuario, saneamiento básico y otros que no sean competencias privativas de los Gobiernos Nacional y Municipales, sean transferidos a los Gobiernos Departamentales.

PROPUESTA 3.

(Comité Cívico Pro - La Paz)

Transfiéranse al ámbito de las responsabilidades de los Gobiernos Departamentales creados, la administración de los servicios de educación, salud y vialidad departamental (complementaria y vecinal), que anteriormente eran competencias del Poder Ejecutivo.

Las competencias a transferirse en el futuro, así como sus presupuestos serán aprobados mediante Ley de la República.

Nota Se hace notar que los que las propuestas 2 u 3 supondrán una revisión del capítulo IV del presente Título.

- e) Compatibilizar, supervisar y controlar los servicios públicos que no

estuvieran regulados por una competencia nacional o municipal.

- f) Promover e institucionalizar los mecanismos que garanticen la participación social en la gestión y en el control y la administración de las competencias transferidas.

En este artículo las competencias de los gobiernos departamentales son igualmente específicas y no van en contraposición con las de los Gobiernos Nacionales y Municipales.

Pero este artículo nos hace conocer que existen tres propuestas, y de acuerdo a lo que se había expuesto con anterioridad, que la centralización debe ser llevada a forma gradual y paulatinamente, la propuesta N° 3 formulada por el Comité Cívico Pro-La Paz, me parece la más acertada, ya que manifiesta una descentralización gradual y por sectores.

Dichos sectores que son: educación, salud y vialidad, son los más importantes y los que cuentan con un presupuesto ya designado por el Gobierno Nacional, cuando a principio de una gestión presenta su presupuesto al Poder Legislativo.

Es por esta razón que de llevarse adelante la descentralización debemos hacerla en forma real, sabiendo con que recursos contamos. Luego ya con la primera experiencia en estos tres campos, se puede ir ampliando poco a poco este

proceso descentralizador hacia otras competencias, mediante leyes, pero siempre respetando las competencias nacionales y municipales.

CAPITULO III

ADMINISTRACION Y COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Art. 7 (Administración Concurrente)

La administración y operación de los sectores transferidos se ejerce en forma concurrente y coordinada entre los respectivos órganos de los Gobiernos Nacional, Departamentales y Municipales, en aquellas áreas que les corresponden.

Art. 8 (Coordinación entre niveles de Gobierno)

El Poder Ejecutivo reglamentará, de manera necesariamente concertada con los Gobiernos Departamentales y Municipales, el funcionamiento y los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Art. 9 (Coordinación Interinstitucional)

Los Gobiernos Departamentales deben elaborar los planes y programas de desarrollo departamental en concordancia

con los lineamientos nacionales, compatibilizándolos con los de las Municipales y de todas aquellas instituciones de cualquier naturaleza que tengan participación en el desarrollo departamental.

Art. 10 (Adecuación Institucional)

Las entidades públicas descentralizadas, desconcentradas y empresas que estuvieran ejerciendo competencias a nivel departamental, se integrarán a los Gobiernos Departamentales en sus diferentes Secretarías, según la rama de actividad y el proceso de transferencia de competencias.

Art. 11 (Supervisión y Control de los Servicios Públicos).

Las empresas o entidades que prestan servicios públicos a nivel departamental, que no estén comprendidas en las competencias de los Gobiernos Nacionales y Municipales deben:

- a) Compatibilizar sus planes, programas y proyectos con aquellos que correspondan al Gobierno Departamental

- b) Coordinar la ejecución de estos planes, programas y proyectos con los del Gobierno Departamental.
- c) Someter sus tarifas a la aprobación del Gobierno Departamental, en base a disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Art. 12 (Participación Social)

Los Gobiernos Departamentales deben promover y reconocer la vigencia de organizaciones no rentadas de la sociedad civil a nivel departamental, provincial, comunitario y sectorial, las que podrán actuar en el análisis, concertación, seguimiento, evaluación y gestión del desarrollo en esos niveles.

En el proceso mismo de la descentralización debe existir coordinación entre los tres niveles de Gobiernos, el nacional, Departamental y Municipal; es necesario la promulgación de otras leyes que con más especificidad regulen la coordinación interinstitucional. Asimismo existen entidades públicas descentralizadas, desconcentradas en los departamentos que al momento de aprobarse la presente Ley de descentralización se integrarán a los Gobiernos Departamentales de acuerdo a la actividad que desempeñan.

Por otro lado también existen entes que prestan servicio público y otros que están a cargo de la sociedad civil, en ambos casos dichas organizaciones deben cooperar con el Gobierno Departamental en todos los aspectos para lograr que la descentralización beneficie a su región y por sobre todo al país.

CAPITULO IV

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Art. 13 (Características)

Las competencias que no sean privativas del Gobierno Nacional, serán transferidas a los Gobiernos Departamentales y/o Municipales en forma general, concertada, gradual, permanente, progresiva y obligatoria.

Este artículo se aplicaría de acuerdo a lo que se descentralizaría en una primera instancia y que estará sujeto a la disponibilidad de recursos, tal como manifiesto en el art. 6.

Art. 14 (Iniciativa y Alcances)

A iniciativa del Gobierno Nacional, las transferencias se deben concertar con los Gobiernos receptores de las mismas, y se pueden efectuar por competencia específica

o por conjunto de competencias. No es posible la transferencia de competencias distintas a cada Gobierno Departamental y/o Municipal.

La presente Ley en el momento de ser aplicada abarcará a toda la República por su generalidad y obligatoriedad. Es por esta razón que antes de ponerla en vigencia se debe estudiar muy analíticamente con que recursos cuenta el Estado y la forma progresiva de ir descentralizando las competencias que no sean privativas del Gobierno Nacional y de las Municipalidades.

Art. 15 (Temas de Concertación)

Los gobiernos Departamentales y/o Municipales deben concertar obligatoriamente con el Gobierno Nacional los siguientes aspectos.

- a) Delimitación de las competencias a ser transferidas.
- b) Período límite para concretar el proceso de transferencia.
- c) Oportunidad de inicio de la administración descentralizada de cada competencia.
- d) La gradualidad y la modalidad operativa en la transferencia de la competencia delimitada.

- e) La asignación de recursos para el funcionamiento de la o las competencias transferidas.
- f) Los servicios administrativos y recursos humanos destinados a la administración de las competencias a transferirse.
- g) El establecimiento de objetivos y metas de eficiencia, en la administración de las competencias transferidas.

Art. 16 (Fortalecimiento Institucional)

El Gobierno Nacional desarrolla programas de fortalecimiento institucional y capacitación de recursos humanos, dirigidos a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Art. 17 (Acuerdo y Homologación)

La concertación, en todos los aspectos relativos a la transferencia de competencias, se formalizará de acuerdo escrito entre partes, que será homologado por Decreto Supremo.

Art. 18 (Dirimir Conflictos)

Los conflictos de competencias entre el Gobierno Nacional o Departamental con los Municipales, y los que sucedieren entre Gobiernos Departamentales, serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia.

C A P I T U L O 2

TITULO III

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

CAPITULO I

NATURALEZA Y COMPOSICION

Art. 19 (Naturaleza)

Se instituyen los Gobiernos Departamentales como entidades de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y administración independiente. Estos órganos político-administrativos son descentralizados de la administración central del Poder Ejecutivo, con los alcances y en los límites establecidos en esta ley.

En este artículo se indica que los Gobiernos Departamentales son entidades de derecho público, porque los departamentos al reestructurarse administrativamente a través de la descentralización, normarán la organización de su sociedad y gozarán de independencia en cuanto a su administración, economía, etc.

Estos gobiernos tendrán representatividad legal, otorgada por ley y pasan a ser sujetos de derecho.

Art. 20 (Ambito territorial)

Los gobiernos departamentales ejercen sus funciones en el ámbito territorial de los Departamentos de la República, teniendo como sede la capital del respectivo Departamento.

La descentralización administrativa que se propone aplicar en el país es la territorial, y tal como lo dice el Art. 20 los gobiernos departamentales se tienen que limitar a los que su circunscripción territorial.

Art. 21 (Composición)

PROPUESTA 1

El Gobierno Departamental se compone de la Asamblea y de la Prefectura Departamentales.

PROPUESTA 2

El gobierno Departamental se compone de la Prefectura y de la Asamblea Departamentales.

De acuerdo a lo formulado en el presente trabajo la Ley que dé vigencia a la descentralización administrativa en nuestro país debe estar enmarcada en nuestra Carta Magna. La misma que en su Art. 109 indica: "En lo político-administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a

los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los Cantones.

De acuerdo a lo estipulado en este artículo el Prefecto es la primera autoridad departamental en la Propuesta n° 2 es la que debería ser aplicada.

CAPITULO II

DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

Art. 22 (Naturaleza)

PROPUESTA 1

La Asamblea Departamental es el órgano deliberante, normativo y fiscalizador del Gobierno Departamental en el ámbito de las atribuciones conferidas por esta ley.

PROPUESTA 2

La Asamblea Departamental es el órgano deliberante, normativo, en el ámbito de las atribuciones conferidas por esta ley, y es la máxima instancia de decisiones del Gobierno Departamental.

PROPUESTA 3

(Comité Cívico Pro-La Paz)

Si el art. 23 prevee elección directa, suprimir "normativo"

Para hacer un estudio sobre este artículo, es necesario remitirnos primeramente a un diccionario jurídico, para obtener una definición concreta de la palabra Asamblea = La importancia jurídica del vocablo está relacionado con el Derecho Político, ya que significa también cuerpo político deliberante. En unos países se llama así al órgano del Poder Legislativo cuando es unicameral; y en otros, de régimen bicameral, a la reunión de las dos cámaras Legislativas cuando actúan conjuntamente.

A criterio mío la palabra Asamblea denota un conflicto de poderes entre el Legislativo, con el Gobierno Departamental, siendo más viable la denominación de Consejos Departamentales, al igual que en el anterior concepto nos remitiremos al diccionario jurídico. Consejo=Nombre de diversos tribunales superiores y organismo consultivos o ejecutivos de la administración.

Esta denominación se hace más aplicable a los representantes departamentales, porque es una descentralización administrativa.

Al constituirse como Consejo Departamental la Propuesta N° 1 es la más aplicable.

Art. 23 (Composición)

PROPUESTA 1

La Asamblea Departamental está compuesta por un representante de cada provincia elegido por simple mayoría, más 10

representantes departamentales elegidos por el sistema proporcional, todos por voto popular directo.

PROPUESTA 2

La Asamblea Departamental está conformada por los Diputados al Congreso Nacional en sus respectivos departamentos.

NOTA.- Los partidos proponentes de la Propuesta 2 al art. 23 del Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa impulsarán enmiendas de la Ley Electoral vigente que modifiquen el actual sistema de elección de los Diputados Nacionales, a fin que estos sean elegidos en forma directa por Distritos electorales, precautelando la participación provincial.

PROPUESTA 3

Se conforma una Asamblea Departamental, compuesta por el Prefecto, los Subprefectos de Provincias y los Corregidores en los Cantones.

NOTA.- Si se aprobara la Propuesta 3, se debería incorporar el siguiente artículo en el lugar correspondiente (Art. 34). El prefecto del Departamento será designado por el Presidente de la República - Subprefecto y Corregidor por el Prefecto del Departamento, de ternas elegidas en provincia por voto popular u directo.

Los Asambleístas o Consejales deberían ser elegidos individualmente, es decir en forma diferenciada y por provincias.

La propuesta 1 es la más aconsejable para la composición de las Asambleas o Consejos, pero son llegar a conformar un pequeño estado dentro de la Nación y que no llegue a burocratizarse aún más que en el régimen centralizado. Lo que se necesita para estas Asambleas o Consejos no es cantidad de representantes, sino calidad.

En el margen constitucional sin estar específicamente enunciada en la Carta magna, esta institución emerge de la lógica-jurídica generada por la necesidad de fiscalizar y reglamentar el gobierno departamental.

Art. 24 (Atribuciones)

La Asamblea Departamental tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar las políticas, programas y planes para el desarrollo económico y social departamental.
- b) Controlar y evaluar la ejecución de los programas.
- c) Fiscalizar los actos del Gobierno Departamental, excepto las atribuciones privativas del Gobierno nacional que ejecuten por Prefectos.
- d) Promover la coordinación del Gobierno Departamental con los Gobiernos Municipales y otras instituciones.
- e) Aprobar el proyecto del Presupuesto Departamental, su reformulación y el informe de su ejecución, a propuesta del Prefecto, en el marco del Sistema Presupuestario.
- f) Aprobar, a propuesta del Prefecto, la constitución de unidades orgánicas técnico-operativas dependientes de la estructura definida por esta Ley.
- g) Consolidar y aprobar, a propuesta del Prefecto, los actos de disposición de

los bienes inmuebles del Gobierno Departamental.

- h) Autorizar la gestión de créditos internos y externos, de acuerdo a disposiciones legales vigentes.
- i) Por mayoría absoluta de votos llamar la atención al Prefecto del Departamento y, por su intermedio, a los Secretarios que componen el área Ejecutiva en caso de que su labor no sea satisfactoria.
- j) Aprobar la suscripción de convenios interinstitucionales.
- k) Conocer en recurso de Apelación, las resoluciones y disposiciones técnico-administrativas del Prefecto.
- l) Aprobar los viajes oficiales de los miembros de la Asamblea Departamental que se efectúan al exterior de la República.
- m) Aprobar la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, cumplido que sea el trámite de ley.
- n) Fomentar, incentivar y encauzar la participación de la comunidad en el

desarrollo de la región.

- ñ) Fomentar y desarrollar políticas de orden cultural, social y deportivo.
- o) Aprobar la creación de entidades públicas departamentales y reglamentar su funcionamiento.
- p) Solicitar informes al Prefecto, y por su intermedio, a los Secretarios Departamentales, Subprefectos y Corregidores.
- q) Aprobar sus reglamentos, dictar resoluciones y emitir instrumentos para el funcionamiento del Gobierno Departamental.

De acuerdo a lo dispuesto por este art. las atribuciones que tiene la Asamblea o Consejo, sobrepasa a la disposición de Nuestra Carta magna Art. 109.

Se tendría que hacer una revisión de estas atribuciones, de manera tal que se cumpla con lo que señala y ordena la Constitución.

Art. 25 (Funcionamiento)

La Asamblea Departamental debe reunirse y funcionar exclusivamente para tratar asuntos específicos de su competencia, de acuerdo a lo establecido en la presente

Ley.

La Asamblea Departamental, utiliza para efectos operativos, los mecanismo administrativos de la Prefectura y no puede crear mecanismos administrativos directamente dependientes de ella.

Este artes bastante puntual y claro, las Asambleas o Consejos Departamentales, no deben excederse ni desentenderse de las tareas y funciones que la Ley les asigne.

No pueden, ni deben crear mecanismo administrativos paralelos a los que ya tiene la Prefectura, porque caso contrario se llegaría a un caos y una burocracia.

Art. 26 (Organización Interna)

==== A definir de acuerdo a la Composición de la Asamblea Departamental.

Al luchar todas las regiones para que se apruebe la Ley de Descentralización Administrativa, lo que buscan ellas es mejorar en la mayor cantidad y calidad posible su desarrollo, como ya vimos en el art. 23 del presente Proyecto de Ley, lo que se trata aquí es de mejorar nuestra administración con personas de alta idoneidad, es evidente que cada provincia debe estar representada con una persona, y la capital de departamento debería tener 6 representantes.

Lo importante también es tratar de no incurrir en gastos dispendiosos al tratar de mantener un Gobierno Departamental

con muchas personas y con pocos recursos.

Art. 27 (Período de mandato)

==== A definir de acuerdo a la Composición de la
Asamblea Departamental.

La sugerencia que planteo en este trabajo es que la Asamblea o Consejo Departamental debería tener un período de mandato de 4 años. Dentro del todo que sería el Gobierno Departamental (Prefecto y Consejo), 4 años es un tiempo prudencial para emprender obras y poder finalizarlas o en su defecto dejarlas tan avanzadas, que el próximo gobierno departamental no las deje al olvido, más por el contrario tratar de concretizarlas en el menor tiempo posible.

Se entiende que en este Consejo o Asamblea la labor principal es la administración de los negocios Territoriales, el Prefecto como primera autoridad departamental tiene la potestad de remoción cuando algún consejal no cumple con sus obligaciones.

Art. 28 (Requisitos)

==== A definir de acuerdo a la Composición de la
Asamblea Departamental.

De acuerdo a mi consideración:

- a) Ser oriundo de la región y haber cumplido con los deberes a la Patria.
- b) Tener 35 años de edad cumplidos al momento de su elección.

- c) Ser postulado por agrupaciones cívicas representativas de su región, con personería jurídica.
- d) Ser una persona reconocida por su labor en favor de su región

Art. 29 (Impedimentos)

==== A definir de acuerdo a la Composición de la Asamblea Departamental.

De acuerdo a mi consideración:

- a) Ser militares y policías en servicio activo.
- b) Haber sido condenado a pena con privación de libertad, tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados.

CAPITULO III

NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA PREFECTURA

Art. 30 (Naturaleza)

La Prefectura Departamental es el órgano ejecutivo y operativo del Gobierno Departamental.

Es necesario poner de manifiesto una vez más que la prefectura es la cabeza del Gobierno Departamental. Y en desde ese centro que todo el despliegue administrativo, ejecutivo y operativo se

hará realidad dentro del departamento con la descentralización administrativa.

Art. 31 (Estructura)

La Prefectura Departamental tiene una estructura básica y uniforme en todos los departamentos, compuesta por;

- a) El Prefecto como su máxima autoridad y representante del Poder Ejecutivo.
- b) Dos secretarías de sistemas
 - b.a) Planificación, Coordinación y Presupuesto
 - b.b) Administración y Finanzas.
- c) Tres Secretarías de Sectores.
 - c.a) Económicos
 - c.b) Sociales
 - c.c) Obras Públicas e infraestructura
- d) Una estructura complementaria y flexible, compuesta por subsecretarías. Estas subsecretarías pueden ser creadas por cada Gobierno Departamental, de acuerdo a sus necesidades y a medida que se transfieran las diferentes competencias sectoriales.

- e) Los respectivos órganos administrativos para el cumplimiento de sus funciones respectivas.

La descentralización administrativa entendida como tal no pretende crear organismos centralizados a nivel departamental. Y sujetándonos a los que dice la Constitución en su art. 109, es necesario tratar de colaborar para que esta descentralización llegue a ser participativa en todos los niveles departamentales. Es por este motivo que en mi opinión, esta estructura presentada para la Prefectura es muy buena.

Art. 32 (Atribuciones de la Prefectura)

La Prefectura Departamental tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formular y ejecutar los planes de desarrollo regional y el presupuesto del Gobierno Departamental, coordinando con las instituciones nacionales, departamentales y el Gobierno Municipal, a través de sus Secretarías.
- b) Controlar y coordinar el funcionamiento del sector público departamental.
- c) Administrar los diferentes sistemas que regulan el funcionamiento técnico,

- administrativo y operativo del sector público en el departamento.
- d) Administrar el patrimonio del Gobierno Departamental.
 - e) Formular y ejecutar, previa compatibilización con las políticas nacionales, las políticas departamentales en aquellas competencias que la presente Ley determina.
 - f) Aprobar con validez en todo el territorio nacional, la personalidad jurídica de las asociaciones, fundaciones y sociedades en general con domicilio legal en el departamento.
 - g) Otorgar los registros y matriculas profesionales, comerciales y de cualquier otra índole que fueren necesarios, los que tendrán validez en todo el territorio nacional.
 - h) Aprobar los trámites relativos a la concesión de rentas previstas en el régimen de Seguridad Social.

- i) Supervisar la ejecución de obras públicas en el departamento, cualquiera sea la entidad financiadora y/o ejecutora.
- j) Coadyuvar en las tareas de control y registros de las recaudaciones tributarias en el Departamento.
- k) Promocionar y ejecutar acciones de protección a grupos vulnerables de la sociedad.

De la misma forma que el Art. 24 de este Proyecto de Ley se debería hacer un estudio sobre las distintas atribuciones de la Asamblea o Consejo, como de la Prefectura, teniendo en cuenta que la presentabilidad del Poder Ejecutivo, se encuentra en las prefecturas de cada Departamento.

CAPITULO IV

D E L P R E F E C T O

Art. 33 (Naturaleza)

PROPUESTA 1

El Prefecto es la máxima autoridad de la Prefectura Departamental.

PROPUESTA 2

El Prefecto es la máxima autoridad del

Departamento en su condición de representante del Poder Ejecutivo

Siempre apegándonos al Art. 109 de la Constitución, la PROPUESTA N° 2 es la que no va en contraposición con el mencionado artículo.

Art.34 (Elección)

PROPUESTA 1

El Prefecto es designado por el Presidente de la República.

PROPUESTA 2

El Prefecto es designado por el Presidente de la República, de entre los miembros de la Asamblea Departamental.

PROPUESTA 3

El Prefecto es designado por el Presidente de la República de terna elevada por la Asamblea Departamental.

PROPUESTA 4

El prefecto es elegido de manera directa, por voto popular y universal, por simple mayoría de votos, en elecciones departamentales.

Para que la descentralización cumpla con las metas deseadas y sean los representantes del Gobierno Departamental elegidos directa o indirectamente por su región, la Propuesta N° 3 es la

más acertada por la forma de elegir a la primera autoridad departamental.

Art. 35 (Requisitos)

==== De acuerdo a definición del Art. 34

Art. 46 (Período de mandato)

==== De acuerdo a definición del Art. 34

A criterio mío el período de mandato del Prefecto debería ser de 4 años, pero si éste no cumple con las funciones asignadas desde el Poder Ejecutivo así como también por su región, a pedido de la Asamblea o Consejo, el Presidente de la República, tiene toda la potestad de removerlo de sus funciones.

En caso de llegarse a este extremo, la Asamblea o Consejo Departamental nuevamente elevará una terna al Presidente de la República, quién nombrará al nuevo Prefecto.

Art. 37 (Suplencia)

En caso de impedimento o ausencia temporal el Prefecto será suplido por el Secretario Departamental que él designe.

Art. 38 (Atribuciones del Prefecto)

EL Prefecto del Departamento tiene las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República.
- b) Representar el Poder Ejecutivo a nivel Departamental.

- c) Administrar los recursos humanos y materiales del Gobierno Departamental.
- d) Dirigir las relaciones funcionales y operativas con el Gobierno Nacional, sus sistemas y sus instituciones.
- e) Precautelar, conservar y defender el orden público, la seguridad y las libertades ciudadanas.
- f) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones y acuerdos de la Asamblea Departamental así como las políticas y normas del Gobierno Nacional.
- g) Asumir la representación legal del Gobierno Departamental.
- h) Promover, mantener y coordinar las relaciones del Gobierno Departamental con entidades nacionales, departamentales y municipales.
- i) Elevar informe a la Asamblea Departamental y tramitar la expropiación de bienes inmuebles de acuerdo a Ley.
- j) Gestionar, previa autorización de la Asamblea Departamental, los créditos internos y externos, de acuerdo a

disposiciones legales vigentes.

- k) Aprobar la personalidad jurídica, los registros, matrículas y rentas del régimen de seguridad social señalados en esta ley.
- l) Nombrar a los secretarios del Gobierno Departamental.
- m) Designar a los máximos ejecutivos de las entidades públicas del Gobierno Departamental, de ternas propuestas por la Asamblea Departamental.
- n) Autorizar los viajes oficiales al exterior que realicen los funcionarios de la Prefectura.
- ñ) Coordinar, con los Gobiernos Municipales, el ejercicio de las competencias a su cargo, supervisando la concurrencia de ambos niveles de gobierno en las mismas, en función de las directrices del desarrollo departamental a nivel sectorial y territorial.

En su generalidad todas las atribuciones que dá este Proyecto de Ley son concordantes con el cargo que va a desempeñar el Prefecto en su región.

Los incisos i), j) debe ser estudiados ya que a través de ellos vemos la supremacía de autoridad que detentan las Asambleas o Consejos sobre el Prefecto. Esto va contra el art. 109 de la Constitución.

CAPITULO V DE LOS SUBPREFECTOS Y CORREGIDORES

Art. 39 (Jurisdicción y competencia)

Los Subprefectos y Corregidores son autoridades político-administrativas que ejercen jurisdicción y competencia en el ámbito territorial señalado por Ley, representando al Prefecto del Departamento.

Art. 40 (Designación)

Los Subprefectos y Corregidores son designados por el Prefecto del Departamento.

Art. 41 (Autoridad Administrativa)

Los subprefectos ejercen autoridad administrativa, coordinan y supervisan a los Corregidores.

Art. 42 (Atribuciones)

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado y las

Leyes de la República así como las resoluciones del Gobierno Departamental.

- b) Dictar las resoluciones pertinentes.
- c) Administrar los recursos que les fueron por el Prefecto.
- d) Elaborar los informes que sean requeridos por el Prefecto.
- e) Hacer conocer al Prefecto los distintos requerimientos que tengan que ver con el desarrollo de la provincia o de los respectivos Cantones.
- f) Coadyuvar en las tareas que correspondan a las entidades públicas del Gobierno Departamental y de las respectivas municipales.
- g) Suscribir los contratos y convenios que fueren de su competencia, de acuerdo al presupuesto.
- h) Designar al personal superior y subalterno necesario.
- i) Cumplir aquellas funciones inherentes a su cargo.

En estos cuatro últimos artículos relativos a lo que será el

desempeño de los Subprefectos y de los Corregidores, no se encuentran en contraposición con las leyes vigentes en nuestro país. Pero también es necesario incorporar un otro artículo dentro de este capítulo que especifique el período de mandato de ambas autoridades, así como indicar que ocurre cuando por algún motivo sean cesados en sus funciones o tienen algún impedimento temporal para ejercerlas.

El artículo puede ser uno solo indicando que se debe obrar como en el caso del Prefecto, o en su defecto incluir dos artículos especificando en uno la suplencia o cese de funciones; y el otro referido al período de mandato para ambos funcionarios.

Refiriéndonos a los arts. 108, 109 110 de nuestra Carta Magna, sobre todo lo que relaciona al Título III del Presente Proyecto de Ley, de los Gobiernos Departamentales puede señalar que en ninguno de los anteriores tres artículos señalados se especifica en forma textual la elegibilidad de estos Gobiernos.

Al tratar que la descentralización llegue por igual a todos los bolivianos, es necesario que los representantes de estos sean elegidos por voto directo y secreto, lo cuál en ningún momento dignificaría ir contra nuestras normas jurídicas y mucho menos tratar de federalizar nuestro país.

Al llegar a realizar la descentralización de esta manera, ponemos en manos de los propios interesados, la decisión de elegir personas idóneas, capaces y con conocimiento de sus

necesidades para que los representen correctamente y de la misma manera, sea el pueblo que los ha elegido quienes tengan derecho a exigir que cumplan con todas las metas trazadas.

Esta elección directa y popular lo propongo para la Asamblea o Consejo Departamental, ya que de allí y en forma indirecta saldrá elegido el Prefecto de una terna que proponga este Consejo al Presidente de la República, quién es el que elige.

Para que no exista un separatismo regional, donde lo que más importa es la lucha por el desarrollo regional, es necesario la creación de un ente superior que estaría conformado por un representante del departamento y con la comisión de reunirse periódicamente con el objeto de hacer conocer los problemas de sus regiones y estudiar en dichas reuniones alguna forma de cooperación interdepartamental.

C A P I T U L O 3

TITULO IV

REGIMEN ECONOMICO Y FINANCIERO

CAPITULO I

RECURSOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Art. 43 (Patrimonio)

El patrimonio Departamental está constituido por los activos y pasivos que esta Ley reconoce y aquellos que adquiriera o le sean transferidos a cualquier título en lo futuro.

Art. 44 (Administración de Patrimonios)

El patrimonio que la Prefectura administra a nombre del Gobierno Nacional o de otras entidades, no forma parte del patrimonio del Gobierno Departamental.

Hay que establecer cuales con las rentas departamentales obedeciendo el art. 146 de la Constitución Política del Estado que dice: "Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.

La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales.

Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro.

El Poder Ejecutivo determinará las normas destinadas a la elaboración de los recursos de los proyectos de presupuestos de todo el sector público.

Art. 45 (Fuentes de Ingresos)

Los ingresos del Gobierno Departamental están constituidos por:

a) PROPUESTA 1

La coparticipación en el rendimiento tributario nacional que le corresponda de acuerdo al régimen que esté vigente.

PROPUESTA 2

(Comité Cívico Pro-La Paz)

Elévase del 10 al 35%, el porcentaje de coparticipación departamental establecido en la Ley 843, Art. 89), y que hasta ahora administraban las Corporaciones de Desarrollo, manteniéndose los porcentajes de coparticipación de las Honorables

Alcaldías Municipales y Universidades, de acuerdo a la Ley 843.

Además de estos recursos, los Gobiernos Departamentales dispondrán de las siguientes fuentes de ingreso: b) hasta k).

El déficit de financiamiento de las competencias transferidas que no pudiera ser cubierto con la coparticipación tributaria del 35%, será financiado mediante transferencia directa del Tesoro General de la Nación.

- b) Las utilidades netas de las empresas del Gobierno Departamental, de acuerdo al régimen legal establecido para cada una de ellas.
- c) Las regalías departamentales establecidas por Ley.
- d) Las asignaciones del Tesoro General de la nación para las competencias transferidas.
- e) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 148

de la Constitución Política del Estado.

- f) Las donaciones, legados y otros ingresos similares.
- g) Los créditos y empréstitos de acuerdo a las normas establecidas en el ordenamiento jurídico nacional.
- h) Los provenientes de la venta o de cualquier acto de disposición de su patrimonio, de acuerdo a ley.
- i) Los recursos destinados a la compensación departamental.
- j) Los provenientes de la venta de servicios.
- k) Los otros creados por ley.

Se propone como primera necesidad un replanteo de las asignaciones que otorga el Gobierno Nacional a los departamentos, en este momento no existe equidad en dichas asignaciones, porque existen departamentos que reciben poco y otros que reciben mucho. Estos en su mayor parte son mal invertidos y van a parar a los bolsillo de los malos funcionarios.

A tiempo de entrar en vigencia la descentralización, será la propia población quienes podrán cuidar que los recursos asignados no sean mal utilizados. Podemos indicar que en el

sector educación que al momento es el más fuerte, se podrá verificar con más exactitud el problema de los maestros fantasmas, así como también en el sector salud se evidenciará donde con los recursos destinados a esta área.

La Propuesta 2 que dá al Comité Cívico Pro-La Paz ayudará a equilibrar la asignación de recurso a los departamentos.

Art. 46 Asignación inicial de recursos para las competencias PROPUESTA 1a)

A tiempo de efectuarse la transferencia de competencias se asignarán los recurso para el financiamiento de las mismas bajo responsabilidad de los Gobiernos Departamentales y/o Municipales, los que por lo menos serán equivalentes a la asignación presupuestaria del último año de administración centralizada.

PROPUESTA 1b)

A tiempo de efectuarse la transferencia de competencias, se asignarán los recursos para el funcionamiento de los mismos bajo la responsabilidad de los Gobiernos Departamentales y/o Municipales, los que serán equivalentes a la asignación presupuestaria del Último año.

PROPUESTA 2

A tiempo de efectuarse la transferencia de competencias, el Gobierno Nacional asignará recursos con destino a las competencias transferidas a cada Departamento, en base a la coparticipación tributaria que por lo menos serán equivalentes a la asignación presupuestaria del último año de administración centralizada.

Como se sabe, este es probablemente el tema más conflictivo de la descentralización.

- No se debe acrecentar las desigualdades regionales existentes en el país.
- Debe constituirse en un instrumento integrados.
- Debe buscarse afanosamente que las administraciones departamentales resultantes del proceso sean adecuadamente fiscalizadas y eficaces.
- No se deben transferir competencias sin sus respectivos recursos.

Es necesario puntualizar que la asignación de recursos vía coparticipación tributaria es la más estable, ya que hacerlo a través de las regalías departamentales significaría no tener cifras exactas para cada nueva gestión.

Es necesario recordar que años atrás en el auge de la explotación de minerales, los departamentos productores

recibían muy buenas regalías, pero con la caída del precio del estaño este rubro entró en un momento crítico, el cuál no se sabe cuanto tiempo durará.

Al presente las regalías que perciben los departamentos productores de petróleo son excelentes, pero también están supeditados a los precios en el mercado exterior, así como también a que estos productos no son renovables y se pueden agotar en cualquier momento.

Otro de los rubros fuertes es el de la madera que en un futuro no lejano puede representar fuertes regalías para los departamentos productores. También puede darse el caso de que los minerales vuelvan a su auge de años pasados.

Como se puede observar la coparticipación tributaria es el mejor medio de otorgar recursos a los departamentos, ya que tiene una tendencia al incremento y está poco sujeta a factores externos.

En este artículo la propuesta 2 es la que mejor se ajusta al proceso de descentralización gradual que deseamos obtener.

Art. 47 (Asignación Posterior)

PROPUESTA 1

El valor global de la asignación del Tesoro General de la Nación para las competencias descentralizadas variará en la misma proporción que varien los ingresos corrientes a nivel nacional y será asignado

automáticamente.

PROPUESTA 2

El valor de los componentes compromete un porcentaje de coparticipación tributaria.

La coparticipación tributaria es el factor central en la asignación de recursos departamentales, ya que normalmente esta coparticipación mostrará una tendencia de subida, cosa que no muestra en los recursos naturales de los departamentos, es decir en las regalías.

Es por este motivo que la Propuesta 2 es la más aceptable, ya que depende de cada departamento tratar de encontrar mecanismos, mediante los cuales se eviten las evasiones de impuestos, pero siempre respetando el marco constitucional.

Art. 48 (Modelo de Distribución Departamental)

Una vez obtenido el valor nacional de las competencias a ser transferidas, se procederá a la distribución de recursos financieros ente los Departamentos, tomando como parámetro inicial el costo histórico en cada departamento. El modelo de distribución, incorporará progresivamente, a partir del segundo año, criterio de población, pobreza, desarrollo, superficie, esfuerzo y eficiencia fiscal y otros; a fin de tener un mecanismo de distribución

equitativa, eficiente y automática.

Este artículo es muy claro al mostrarnos como se realizará la distribución departamental.

Posiblemente en un principio se tengan algunos problemas técnicos para las asignaciones, pero estos problemas se irán solucionando a medida que la descentralización se vaya afirmando. Utilizar los criterios de población, pobreza, desarrollo, superficie, esfuerzo y eficiencia fiscal son puntos trascendentales para basar en ellos una distribución más justa y equitativa, esperando llegar a los puntos más alejados de los departamentos.

Art. 19 (Principios del gasto Público Departamental)

Los Gobiernos Departamentales deben formular y ejecutar el gasto público departamental en base a los siguientes principios.

- 1.- Asignar a todas las competencias transferidas a su jurisdicción.
- 2.- Garantizar la distribución equitativa del presupuesto entre las provincias del Departamento.
- 3.- No transferir, en ningún caso, a otros sectores, los recursos asignados a los sectores sociales.

Es necesario que al momento transferir las competencias tengan

el respaldo económico para poder ejecutar la descentralización sin tropiezos.

Estos recursos no deben ser desviados de su propósito desde ningún punto de vista.

Es demasiado evidente la pobreza existente en las provincias, y la distribución en este aspecto entre capital y provincias debe ser equitativa, inclusive las necesidades de poblaciones alejadas de la capital de departamento son generalmente mucho más apremiantes que en la misma capital o provincias cercanas a esta, especialmente en el sector salud, por este motivo es que dentro del proyecto departamental se hace necesario atender primero estas demandas.

Es también de suma importancia un estudio muy pormenorizado de las más urgentes necesidades a nivel provincial.

Art. 50 (Readecuación de Entidades)

El programa de transferencia de competencias contemplará la readecuación y/o transformación de las entidades o instituciones de carácter nacional, cuyas funciones se transfieran a los Gobiernos Departamentales y/o Municipales.

Esta readecuación de entidades es muy necesaria, por que a partir de la descentralización, todas las entidades que representaban al gobierno nacional, pasarán a ser parte del

Gobierno Departamental y en otros casos al Gobierno Municipal. Esto para impedir una burocratización más fuerte y un paralelismo de poderes que podrían llevar a un caos e ineficiencia de la descentralización.

Art. 51 (Fiscalización)

El régimen económico financiero de los Gobiernos Departamentales está sujeto a la fiscalización de los organismos señalados por Ley.

Es indiscutible que los aspectos financieros y económicos son muy delicados y necesitan de entes superiores ya designados por Ley que fiscalicen estos aspectos.

La Ley es de entes superiores ya designados para sí poder tener un control sobre las irregularidades que se pudiesen cometer en el ejercicio de funciones y sobre todo en cuanto a los recursos que se otorguen a los departamentos.

CAPITULO II

INVERSIONES DEPARTAMENTALES

Art. 52 (Recursos para Inversiones)

Los recursos que destina el tesoro General de la nación, tanto para las inversiones en las competencias a transferirse como por las que se realizan a través de las

diferentes instituciones públicas departamentales, deben ser asignados por el Sistema nacional de Inversión Pública, considerando los criterios de pobreza, desarrollo relativo, población, superficie, es fuerza y eficiencia fiscal y otros.

Se hace necesario que existe un ente superior, que esté a cargo de los diferentes desembolsos para las inversiones en las competencias a transferirse y es el Sistema Nacional de Inversión Pública quién realizará este trabajo.

Los estudios que se realicen en cada uno de los departamentos, será tomando en cuenta sus particularidades y factores principales tales como el grado de pobreza, el desarrollo que tuvieren, etc., para así poder invertir dichos recursos en obras de mayor prioridad para la colectividad.

El equipo técnico que esté a cargo de este Sistema, trabajará en conjunto con los Gobiernos Departamentales y tendrán una tarea muy delicada, que es preciso poder satisfacer a muchas regiones con graves problemas en salud, educación y vialidad secundaria, ya que son estos tres sectores los que planteo para una primera fase de descentralización.

CAPITULO III

FONDO NACIONAL DE COMPENSACION

DEPARTAMENTAL

Art. 53 (Naturaleza y objeto del Fondo)

PROPUESTA 1

Se crea el Fondo Nacional de Compensación Departamental como entidad de derecho público, dependiente de la Presencia de la República, con autonomía de gestión técnica y administrativa, con la finalidad de administrar recursos de pre-inversión e inversión destinados a corregir los desequilibrios regionales y promover el desarrollo económico y social departamental.

PROPUESTA 2

Se crea el Consejo nacional de Compensación con el objeto de asignar recursos de asistencia técnica, preinversión e inversión, en el marco del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, para corregir los desequilibrios departamentales y regionales.

PROPUESTA 3

Se crea el Fondo Nacional de Compensación Departamental como entidad de derecho público, dependiente de la Presidencia de la República, con autonomía de gestión Técnica y administrativa, con el objeto de signar y administrar recursos de asistencia técnica, preinversión e inversión destinados a corregir los desequilibrios departamentales y promover el desarrollo económico y social de los departamentos que se sitúen por debajo del promedio nacional de recursos propios departamentales.

PROPUESTA 4

Se crea el Fondo Nacional de Compensación Departamental como cartera de recursos destinados a corregir los desequilibrios departamentales, a través de la asignación de recursos destinados a la asistencia técnica, preinversión e inversión pública en aquellos departamentos con menor desarrollo económico y social, dando prioridad a los que no cuentan con recursos propios suficientes para encarar las inversiones de su respectivo departamento. Dicha asignación y su respectiva

supervisión estarán a cargo del Consejo Nacional de Compensación.

Para los Comités Cívicos, el instrumento que hará que la descentralización administrativa no se convierta en un modelo que consolide las desigualdades regionales existentes en el país constituye lo que ellos han denominado como fondo de Compensación Departamental. Se debe tomar en cuenta que dentro de un departamento que puede ser considerado con un mayor desarrollo relativo, como ser La Paz, Santa Cruz y Cochabamba existen regiones muy pobre como es el caso de El Alto de La Paz, que no obstante estar en un departamento rico y al lado de la sede de gobierno, padece de índice de pobreza aún más alarmante de lo que estamos acostumbrados de escuchar.

La propuesta que dicho Fondo estará constituido por el conjunto de recursos disponibles en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo de Inversión Social y el Fondo de Desarrollo Campesino, así como de aquellos que específicamente se destinen a este fin por aportes del Tesoro Nacional de la Nación y fuentes de préstamos y donaciones del Exterior. Para el procedimiento de asignación, los comités cívicos en varios congresos han sugerido la creación de un organismo (una especie de Consejo Nacional de Desarrollo Regional), donde estén representados todos los departamentos, para que este priorize las asignaciones al Fondo.

Por lo expuesto se puede afirmar que hay con incidencia

nacional (comités cívicos partidos políticos) respecto a que la descentralización administrativa de ser un vehículo que tienda a uniformar las desigualdades departamentales. En lo referente a la parte operativa, existe consenso también en que tiene que haber un coeficiente de asignación de recursos que sea el que distribuya los ingresos en ese sentido.

Con respecto a este artículo, la propuesta 3 presentada por Oruro, Beni, Pando y Potosí es la más acertada, ya que son estos cuatro departamentos los más afectados por tener mínima proporción de recursos propios, con los cuales atender sus más elementales necesidades.

Art. 54 (Composición)

PROPUESTA 1

El Fondo Nacional de Compensación Departamental tiene un Director Ejecutivo. EL Directorio es presidido por el Ministro de Planeamiento y Coordinación e integrado por el Ministro de Finanzas, los ministros de los sectores descentralizados o sus representantes y un representante de cada Gobierno Departamental.

El Director Ejecutivo, máxima autoridad operativa del Fondo, es designado por el Directorio del mismo.

PROPUESTA 2

El Consejo Nacional de Compensación Departamental está presidido por el Ministro de Planeamiento y Coordinación e integrado por el Ministro de Finanzas, los ministros de los sectores descentralizados o sus representantes y un representante de cada Gobierno Departamental de los departamentos beneficiarios.

El Directorio designará un Director Ejecutivo como la máxima autoridad operativa del Fondo.

Con respecto a este artículo se puede señalar que la Propuesta 3 va acorde con el anterior artículo, ya que la composición del Fondo Nacional de Compensación Departamental, tiene que estar conformada por el Ministro de Planeamiento y Coordinación como Presidente, por el Ministro de Finanzas, por lo ministros de los sectores descentralizados y por un representante del Gobierno Departamental de cada uno de estos cuatro departamentos ya que ellos tienen vivencia directa de sus necesidades.

Art. 55 (Funciones)

PROPUESTA 1

El Consejo Nacional de Compensación tiene las siguientes funciones:

a) Definir criterio para la captación de

recursos de compensación para asistencia técnica, preinversión y inversión.

- b) Asignar los recursos de compensación para los programas de asistencia técnica, de preinversión e inversión anual a ser incorporados en el proyecto del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo a los criterios señalados en el Artículo 57.
- c) Realizar el seguimiento para un adecuado y oportuno desembolso de los recursos asignados.
- d) Realizar periódicamente evaluaciones sobre la aplicación de los recursos de compensación asignados a los Departamentos.
- e) Definir los criterios a que se refiere el Art. 48 y la incorporación de los mismos a los mecanismo de distribución departamental de recursos.

PROPUESTA 2

Suprimir el artículo

Es necesario que las funciones que realice el Fondo Nacional de Compensación Departamental estén dentro de la Ley, y la

propuesta 1 es la que indica cuales son estas funciones y a ellas debe someterse el Fondo para así poder cumplir una labor exitosa para beneficiar a los departamentos con escasos recursos.

Art. 56 (Fuentes de Recursos)

Los recursos de compensación provienen de las siguientes fuentes:

a) PROPUESTA 1

Aportes del tesoro General de la Nación que serán asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación, cuyo monto total no podrá ser inferior al 2% de los ingresos corrientes del Tesoro General de la Nación al año anterior al de la consideración de la nueva Ley Financial.

PROPUESTA 2

El 6% de los ingresos del Tesoro Nacional de la nación, provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera, una vez efectuada la coparticipación a que se refiere el artículo 89 de la Ley 843.

b) Recursos de los Fondos de Inversión.

- c) Donaciones y cooperación técnica internacional orientadas al fortalecimiento institucional y a la preinversión.
- d) Créditos, empréstitos y donaciones provenientes de fuentes nacionales o internacionales, pública o privadas, destinadas a este fin.

La propuesta 2 es la más justa ya que para el funcionamiento de este fondo es necesario captar o tratar de lograr que las fuentes de recursos sean mayor, para poder tener una labor más exitosa y así poder atender las necesidades más básicas de Beni, Pando Potosí y Oruro. Es necesario que para lograr esta finalidad, los demás departamentos tomen conciencia de la importancia que tiene la descentralización, pero no como un factor de separación, sino como un lazo mucho más fuerte de unión y cooperación entre todos los departamentos.

Art. 57 (Criterios de Asignación)

Los criterios de asignación de recursos de compensación para la asistencia técnica, preinversión e inversión son los siguientes:

- a) PROPUESTA 1

Prioridad en la asignación de recursos a los departamentos con menor

desarrollo económico y social y, dentro de ellos, a los que no cuenten con recursos propios para la preinversión e inversión

PROPUESTA 2

(Potosí, Oruro, Beni y Pando)

Los recursos de compensación definidos en el inciso a) del artículo 56 serán destinados exclusivamente, a aquellos Departamentos cuyos recursos propios se sitúen por debajo del promedio nacional de los recursos propios departamentales, considerando los criterios establecidos en el inciso b) del artículo 48.

PROPUESTA 3

Los recursos de compensación definidos en el inciso a) del artículo 56 serán destinados exclusivamente a aquellos Departamentos, cuyos recursos propios por habitante se sitúen por debajo del promedio nacional respectivo, considerando para su distribución los criterios establecidos en el inciso b) artículo 46.

b) PROPUESTA 1

Necesidad de fortalecimiento institucional e capacitación técnica en la formulación, administración, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión departamentales.

PROPUESTA 2

(Potosí, Oruro, Beni y Pando)

Los recursos de compensación definidos en los incisos b), c) y d) del artículo 56 son destinados en forma prioritaria a los Departamentos con menor desarrollo económico y social, para lo cual se consideran progresivamente los criterios establecidos en el inciso b) del artículo 48. Asimismo, se deberán tomar en cuenta las necesidades de fortalecimiento institucional y capacitación técnica en la formulación, administración, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión departamentales.

Es muy importante y en forma prioritaria, atender los requerimientos de Oruro, Potosí, Beni y Pando, ya que en el atraso en que se encuentran constituye un factor de desequilibrio a nivel nacional.

La propuesta 2 de este artículo por los directos beneficiarios es la podrá atender en mejor forma sus requerimientos teniendo en cuenta los criterios establecidos.

Es necesario que sobre estos cuatro departamentos se haga un trabajo mucho más preciso, ya que lamentablemente viven en una pobreza muy extrema.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

CAPITULO I

CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

Art.1 (Disolución)

A partir del 1º de enero de 1994 quedan disueltas las Corporaciones Regionales de Desarrollo, transfiriéndose a los Gobiernos Departamentales sus activos, pasivos y demás obligaciones contractuales o resultantes de disposiciones legales o convenios interinstitucionales.

A tiempo de ponerse en vigencia la descentralización administrativa en Bolivia, todas las entidades que representan al gobierno nacional, así como instituciones públicas, mixtas, etc, deberán pasar a depender del Gobierno Departamental, esto mismo ocurrirá con las Corporaciones de Desarrollo, quienes serán absorbidas por los Gobiernos Departamentales.

Art.2 (Comisión Liquidadora)

A partir de la promulgación de la Ley, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación conformará la comisión liquidadora de Corporaciones Regionales de Desarrollo, encargada de la liquidación y disolución de las mismas para fines del artículo precedente, la cuál será presidida por el Prefecto de cada Departamento.

Art. 3 (Prohibición)

PROPUESTA 1

Durante el periodo de transición se prohíbe todo acto de disposiciones de bienes de las Corporaciones salvando los casos expresamente autorizados por Ley.

PROPUESTA 2

Suprimir la palabra "expresamente"

Art.4 (Beneficios Sociales)

PROPUESTA 1

El Gobierno Nacional constituirá un fondo para el pago de los beneficios sociales correspondientes al personal de las Corporaciones Regionales de Desarrollo

PROPUESTA 2

Las Corporaciones de Desarrollo utilizarán las reservas de Ley correspondientes para el pago de los beneficios sociales de su personal.

PROPUESTA 3

Suprimir el artículo.

Art.5 (Régimen Laboral)

PROPUESTA 1

Respecto de los funcionarios del Gobierno Departamental, a excepción de los integrantes de la Asamblea y de los Prefectos, se aplica la Ley General del Trabajo, su reglamento y disposiciones legales relativas.

PROPUESTA 2

Respecto a los funcionarios del Gobierno Departamental se aplica el Estatuto del Funcionario Público.

Art.6 (Transición)

El Poder Ejecutivo organizará el proceso de

transición hasta la conformación de los Gobiernos Departamentales dentro del cuál se constituirán las respectivas contrapartes regionales.

CAPITULO II

DEROGACION

Art.7 (Derogación)

Quedan derogadas todas las disposiciones legales contrarias a la presente Ley.

CAPITULO III

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art.8 (Elecciones Departamentales)

La regulación de este artículo dependerá de la composición de la Asamblea.

De acuerdo con el art. 2 es indispensable la creación de una comisión Liquidadora, quién estará a cargo de la disolución de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

En el art.3, la propuesta 1 es aconsejable, para salvaguardar los bienes que dejan las corporaciones de Desarrollo.

En el art.4 la propuesta 2 es la acertada, ya que es de

rigor que cada entidad tenga reservas para el pago de beneficios sociales a su personal.

En el art.5 la propuesta 2 es la que se debería aplicar, ya que son personeros que trabajan a nivel de empleados públicos del Gobierno Departamental.

Referente al art.8 creo que la realidad administrativa que vive el país amerita una definición que resulte ubicada en una posición intermedia entre las dos tendencias extremas. El hecho de que Bolivia esté demasiado centralizada obliga a que su descentralización administrativa tenga que ser un proceso gradual concertado para que sea viable.

Aquello nos lleva a establecer la necesidad de que, en la primera fase del proceso descentralizador, exista un nexo presidente-prefecto a efecto de que las transferencias de competencia (principal elemento de la descentralización administrativa) del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales sea efectiva, esto es, sin recelos.

De ahí que la fórmula para mantener lo democrático, significa la elección popular del Prefecto sujeta a un tipo de ratificación del Presidente de la República.

Un esquema que podría considerarse es el que se sigue: el pueblo elige a los Consejales Departamentales y el Presidente de la República escoge entre estos Consejales electos al Prefecto.

Bajo esta fórmula, si bien el Presidente al final de

cuentas resulta designando al Prefecto, dicha facultad está restringida al hecho democrático de que la designación presidencial se hace dentro de los Consejales más votados popularmente en su respectivo departamento. Esto impediría el nombramiento de un Prefecto por interés político-personal, es decir, sin apoyo popular.

Sea cuál fue el método, es importante crear conciencia de que no debe prescindir de la participación popular en la elección del Prefecto. Negar aquello es negar la posibilidad de perfeccionar la democracia boliviana.

En cuanto a la elección de Consejales Departamentales, es necesario hacer notar que el mejor representante de un departamento es aquel ciudadano que lucha por la superación de su región, dejando de lado el color político y las ambiciones personales. Es por esta razón que lo ideal sería que dichos Consejos estén conformados no por políticos ya conocidos y que no hacen nada por sus regiones, sino, por ciudadanos probos con condición luchadora a través de comités cívicos y otro tipo de instituciones de tipo particular.

C A P I T U L O 4

REGIONALISMO BOLIVIANO

Raíces históricas del regionalismo.

Las raíces históricas del regionalismo boliviano son hondas y aparecen en épocas remotas. La actual República se encuentra asentada sobre la base de tres pueblos pre-hispánicos que lucharon por extender su dominio a costa del otro, o se defendieron de los avances del vecino que trataba de mandar: los aimaras, los quechuas, y los chiriguanos.

Como a ocurrido en los distintos tiempos históricos y en otras partes del mundo, la llegada de los conquistadores europeos a nuestro suelo encontró a los indígenas enfrascados en luchas internas, lo cuál facilitó grandemente el triunfo de los extranjeros.

Durante los siglos coloniales, el regionalismo boliviano cambia de modalidad pero no de esencia. Los encomenderos, azogueros y señores de la tierra, fundan pueblos y ciudades, o se apoderan de minas y campos agrícolas para implantar su dominio.

El 28 de Enero de 1782, se produce uno de los acontecimientos más trascendentales en la historia administrativa del imperio hispánico. En aquella fecha el Rey Carlos III pone en vigencia la Ordenanza de Intendentes de

Buenos Aires, la cuál buscaba introducir ajustes a los laxos e ineficientes sistemas de administración colonial que había regido durante siglos.

Esta ordenanza buscaba en lo fundamental, la fractura del poder charqueño, puesto que las otras dos Audiencias, la de Buenos Aires y la del Cusco no poseían, ni con mucho el peso de Charcas. Fué así como se crearon nueve Intendencias, cada una de las cuales dependía directamente del Virrey, pero dotadas de atribuciones tan amplias que equivalían a las de un estado moderno.

La autonomía política que se arrogaron los intendentes, va a tener una influencia enorme en la conducta posterior de los diversos jefes revolucionarios y los representantes del poder colonial que se alternaban en el poder durante largos años de la lucha emancipadora. Una de las intendencias del Virreinato Platense, el Paraguay, toma una actitud más radical. Desobedece por igual a Buenos Aires y España, y se torna en república independiente.

El racionalismo regional, comúnmente llamado "regionalismo" es el que ha ido señalando las pautas de la vida boliviana, ya que nuestra posición geográfica en relación a las orientaciones de la economía mundial, así lo han determinado.

El regionalismo es una posición coherente y articulada dentro la vida boliviana. Los intentos de minimizar o ignorar este fenómeno, además de ser innecesarios siempre fracasaron,

Es la más fuerte corriente de opinión nacional que posee sus propios ideólogos. Ellos se convierten en voceros de los anhelos de mejoramiento regional, los cuales aparecen nublados por consideraciones de tipo geográfico.

No cabe duda que la formulación en Bolivia de ciertas tesis llamadas geopolíticas, poseen implicaciones regionalistas que indican fuerte, y a veces negativamente en la vida nacional. En esta materia, es inútil hacer una clara distinción: una cosa es constatar la diversidad geográfica de las regiones bolivianas, y otra el postular que por un llamado imperativo geográfico una de ellas domine a las otras. Es necesario trazar algunas líneas maestras de conducta nacional, cuya observancia puede ayudarnos a fortalecernos como Estado más como Nación.

En la época republicana a existido la lucha de indios contra los blancos, de cholos y artesanos contra los señores de la aristocracia rural y urbana, pero nunca ellas han tenido la fuerza, la proyección ni el desenlace creador de luchas regionales. Más trascendental ha sido la lucha entre los departamentos del norte y del sur ocurrido en el siglo pasado y, la rivalidad mas creciente pero igualmente honda entre oriente y occidente. Los sucesivos desplazamientos de poder a varias ciudades bolivianas, acaban por sobreponerse a los movimientos de transformación social por la vía clasista. Tales movimientos generalmente localizados en una región o ciudad

especifica, pronto pierden su dinamismo, pues el resto del país no los sigue ya que ve el problema con otra óptica y distinta perspectiva. Los estratos inferiores de la sociedad son, en última instancia, usados como catapulta de las clases dominantes parapetadas en los anhelos regionalistas.

Pero debido a su raíz local, esos grupos dominantes, a su vez, tampoco han logrado una adecuada integración nacional que proporcione solides a sus planteamientos y aspiraciones con una proyección unificada y definida. Por eso también, los cambios revolucionarios en Bolivia dirigidos por una pequeña burguesía urbana o rural, se estacan o se ahogan.

Lo que ocurre en la sociedad boliviana es común a otros países de status colonial o semicolonial, incorporados como regiones periféricas proveedoras de materias primas y de alimentos de los grandes capitalistas. En este tipo de sociedad, clasista esta suplantado o postergado por los intereses de la metrópoli donde sus agentes actúan a través de los más variados mecanismos institucionales lo cuál, en último análisis traba y dificulta el proceso de cohesión nacional de es estado. Uno de estos mecanismos es precisamente la lucha regional. Ella se expresa en torno a una región del país que ve crecer su importancia debido a un auge económico vinculado a situaciones coyunturales del comercio y de la economía del mundo.

En un país de las características fisiográficas y

geopolíticas de Bolivia, la cuestión regional merece un tratamiento distinto al que tradicionalmente se le ha otorgado. Su estudio ha sido superficial.

Las regiones bolivianas se han ido fisonomizando con el correr del tiempo, a través de las vías de acceso que atraviezan su territorio. Así vemos como el llamado camino real, trabajado por los incas, que une la costa peruana con La Paz pasando por el Cuzco, permite dar fisonomía a lo que va a ser nuestro norte, La ruta terrestre de Chuquisaca a Buenos Aires construida en el siglo XVIII, aglutina a su vez, aquella ciudad con Potosí y con Tarija, por donde forzosamente discurre. De esa manera, pueblos disímiles en su composición étnica y en sus características y aún con poco grado de complementariedad económica, forman un núcleo humano con proyecciones políticas comunes a todos ellos.

La región sur boliviana es un buen ejemplo de una región moldeada por la historia. Potosí produce riquezas, Chuquisaca las ideas, y es asimismo el asiento de la jerarquía política, eclesiástica y militar. Ese eje básico se proyecta hacia Tarija, enlace con el Plata y hacia Atacama, contacto con el Pacífico. Su elemento de cohesión más importante es la ruta terrestre que liga unos pueblos con otros.

Un rasgo notorio y constante de esta región, es su vocación decididamente autónoma. Potosí vivió más de dos siglos soportando la pugna que en torno a su riqueza sostenían Lima y

Buenos Aires. Durante la guerra emancipadora allí se libraba la suerte de ejércitos enemigos para quienes nuestro suelo era ruta de tránsito, y por lo tanto, obligado campo de batalla.

Si la región sur de Bolivia no tuviera otro aglutinante o elemento común bastaría la existencia del río Pilcomayo. Sus cabeceras están situadas en Potosí, cerca de la cordillera de los Frailes. De ahí desciende en dirección sureste, atraviesa Chuquisaca y Tarija, rodea el inmenso Chaco y va formar parte principal de la Cuenca de la Plata.

La historia de la guerra emancipadora es, en gran medida, la historia del sur. Chuquisaca era el foco ideológico, Potosí el codiciado botín, Cotagaita era el fuerte militar cuyo estratégico control enfrentaba tropas regulares con valientes montoneros.

El norte presenta un cuadro distinto. Su vocación es por la industria y el comercio. Ello se explica por la diversidad de sus recursos naturales y subregionales, geográficas, pero sobre todo, por su proximidad al Pacífico. Cuando se afirma que Bolivia es una síntesis de América, el crédito debe otorgarse a La Paz, urbe ciclópea y primera en el sistema andino.

A diferencia del sur que alberga varias ciudades importantes y lugares de tanta personalidad histórico-cultural como Chichas, Lípez o Cinti, el norte boliviano es región de una sola ciudad: La Paz, pero la proyección de ésta rebasa los límites de Bolivia y es el polo magnético de los Andes

centrales de Sud América.

La región oriental cuya ciudad dominante es Santa Cruz de la Sierra, ofrece sus características propias. Allí habitaron los pueblos de otras raíces étnicas y de cultura distinta a la que imperaba en la meseta andina.

Los vínculos reales de Santa Cruz con los otros pueblos de Bolivia, comienzan en la época hispánica. A partir de entonces la región oriental se inserta en la organización de Charcas y comparte las vicisitudes de ésta, sobre todo en lo que respecta a las oscilaciones entre el Pacífico el Plata.

Dentro de la región oriental, el Beni merece un examen separado. Se fundó en ocasión de celebrarse el primer aniversario de la victoria de Ingavi, en base al antiguo territorio de misiones de Moxos, el cuál en varias épocas de la vida colonial gozó de autonomía relativa y gobierno propio.

La creación del Beni al igual que la fundación de Bolivia, fué un hecho controvertido. El poder del Altiplano, a semejanza del bolivariano de años antes, segrega territorios que ya estaban sujetos a una definitiva jurisdicción departamental. De especial importancia es el caso del partido de Moxos considerado por los cruceños como parte indivisible de su territorio, y por tanto, no sujeto a desmembración.

El instrumento jurídico que da nacimiento al Beni en 1842, siguiendo el precedente de la Asamblea Nacional en 1825, no señala el sitio donde se ubicaría la capital del nuevo

departamento y únicamente le dá el nombre se ciudad "Ballivian". Como consecuencia de ello, durante los primeros años la capital beniana estuvo en San Pedro de Moxos, Exaltación y Rurrenabaque. Como en el caso de la ciudad de La Paz, Trinidad se convirtió en una capital de facto que fué imponiendo gracias a las ventajas de su posición geográfica y que allí se habían asentado gentes de distintas regiones del país.

El Noroeste de Bolivia, así empezó a llamarse en la época republicana a una dilatada región que heredamos de la Audiencia de Charcas y cuyos imprecisos límites habían sido delineados en el siglo XVII mediante acuerdos imperiales entre España y Portugal. Constituyen la vanguardia amazónica de Bolivia gracias a nuestro dominio de tres grandes ríos de aquella cuenca: el Beni, el Madre de Dios, y el Acre.

Los ojos de Bolivia se tornaron hacia el noroeste cuando en la últimas décadas del siglo pasado surge la importancia económica del caucho.

La débil cohesión interna del aparato estatal boliviano, a lo largo de más de un siglo y medio se ha logrado más por la fuerza que por la legalidad. El uso de la fuerza a sido un pre-requisito esencial para los distintos núcleos del poder regional acaten y legitimen la autoridad de un poder central.

Etapas de mayor vigencia constitucional como en la post-guerra del Pacífico, se han producido transacciones o acuerdos

regionales para lograr una momentánea paz política. Se logran estos acuerdos a través de partidos que sobran importancia en una región.

Pero tales acuerdos tienden a romperse cuando la región hegemónica empieza a ceder frente al surgimiento de otra que aspira a reemplazarla.

De ahí se deduce que el impulso dialéctico de la sociedad boliviana hay que buscarlo en el conflicto regional. El motor de la historia y de los cambios fundamentales de la lucha entre un sector explotador y otro explotado. Al no ser Bolivia un país industrial, carece de una clase obrera fuerte, y de una clase empresarial unificada de cuya pugna se logre el proceso y cambios sociales. Por consiguiente, el papel de explotado se lo adjudica a una región frente a otra. Claro que en el fondo, no es sinó un conflicto interno de la clase dominante, pero dadas las peculiaridades características de Bolivia, éste adquiere la jerarquía de una contradicción principal.

En Bolivia las hegemonías regionales son siempre cuestionadas y no porque se hubiesen fundado nuevas ciudades ni malgastado cuantiosos recursos. Aquí las ciudades se han ido formando espontáneamente en un proceso normal, y muchas de ellas ya han celebrado su cuarto centenario. El cuestionamiento de la hegemonía surge, más bien, por una búsqueda del equilibrio político interno que permita a cada departamento la concreción de sus aspiraciones muchas de ellas preexistentes a

la creación de la República.

Tanto Cochabamba como Oruro juegan un papel fundamental por su ubicación. Cochabamba tiene una localización estratégica que la pone en contacto con tres regiones grandes. Desde el punto de vista geográfico está ligada a las llanuras de Bolivia, pero culturalmente forma parte del altiplano y valles aimaro-quechuas.

Oruro está situada en el corazón del altiplano y rodeado de dos ramales de la cordillera. Es el eslabón que une La Paz con Potosí y el enlace de las ferrovías que van del antiguo litoral boliviano hacia La Paz. Geográficamente Oruro comparte con aquella, la meseta altiplánica y viene a ser una porción del norte.

Pero desde el punto de vista económico, por su riqueza minera, Oruro integra la región sur.

Los departamentos que forman el sistema boliviano son concientes y celosos de sus derechos territoriales. Cada uno de ellos es, o por lo menos se cree, depositarios de una tradición histórica que le confiere unidad, de un bagaje cultural que le otorga prestigio, y de unas riquezas que le anuncian progreso.

Conflictos Regionales.

Ibo y Cuevo.

La historia de la disputa territorial entre Chuquisaca y Santa Cruz en torno una importante porción del Chaco Boreal, se inicia en 1840 cuando por Ley se crea la provincia Azero

perteneciente a Chuquisaca. Las autoridades de esta provincia entendían que sus límites iban hacia los parajes chiriguano conocidos con el nombre de Ibo y Cuevo. Por su parte las autoridades cruceñas de la Provincia de Cordillera, ejercían su mando en la misma zona, especialmente a través de las numerosas expediciones militares para aplastar las rebeliones continuas de los indios chiriguano que se alzaban contra los blancos en defensa de sus tierras.

Esta dualidad jurisdiccional provocó muchos litigios a lo largo de muchos años. En 1878 el presidente Hilarión Daza dictó una resolución disponiendo que los cantones de Ibo y Cuevo pasara a la jurisdicción exclusiva de la provincia Azero y que las autoridades políticas de la provincia Cordillera no pudieran entrar en dichas zonas.

Santa Cruz decidió que esta resolución era arbitraria y guiada por un espíritu regionalista ya que el presidente Daza era oriundo de Sucre.

En el año de 1886, se produce un acercamiento político entre las élites de Santa Cruz y Sucre. A los dos años, la disputa por la sede de la capital de Bolivia entra en su fase más crítica y los votos cruceños son decisivos para la aprobación de la Ley de Radicatoria. De acuerdo con ella, la capital de la República se quedaría radicada definitivamente en Sucre. Ese mismo Congreso también vota la Ley de 10 de Noviembre de 1898 que aparentemente y mediante una línea

geodésica buscaba dar Ibo a Chuquisaca y Cuevo a Santa Cruz.

Una de las muchas consecuencias de la guerra del Chaco fué fortalecer la convicción de que Bolivia estaba mal organizada y peor integrada. Al cabo de ella los departamentos de la República hicieron oír su voz en cuanto al reconocimiento de los derechos a que se sentían acreedores. Producto de esta actitud es la famosa Ley de 10 de Julio de 1938 que otorga a los departamentos productores de petróleo una participación para ser administrada directamente, a través de sus propios tesoros.

Dicha Ley fué complementada con otra que aprobó el Congreso Nacional en 1957 y que demoró dos años en ser promulgada.

Territorio disputado entre Beni y Cochabamba.

El contacto del Beni con Cochabamba, se hace mediante el territorio de los Yuracarés, región húmeda y cálida situada en los declives de la cordillera Real.

El territorio o habitat de Yuracarés corresponde a la provincia actual del Chapare, cuya delimitación ha sido objeto de hondos desacuerdos beniano-cochabambinos. Ellos se actualizaron en 1973 a raíz de noticias de que en la zona Yuracarés existían importantes depósitos de hidrocarburos.

Los cochabambinos fundamentan su posición alegando que los indios yuracarés siempre estuvieron sujetos a la jurisdicción de Cochabamba. Sostenían además, que por una disposición legal

de 1905, las hoyas de los ríos Isiboro y Sécore fueron designadas como áreas de colonización del departamento de Cochabamba.

La argumentación beniana, expresada igual que la cochabambina a través de Comites Cívicos se resume en lo siguiente:

- 1.- Debe mantenerse la línea interdepartamental en el mismo lugar que figura en varios mapas oficiales y que es producto de la Ley de 27 de Noviembre de 1911.
- 2.- La Nación yaracaré perteneció a la Provincia Moxos en forma de reducción, mucho antes que se instalaron los padres franciscanos en Tarata.
- 3.- Desde 1892, las misiones de yaracarés están bajo la jurisdicción de Vicariato Apostólico del Beni.
- 4.- El decreto de Abril de 1905 sobre la colonización no crea dependencia jurisdiccional sobre la zona litigiosa, la cuál se encuentra fuera de la actual provincia cochabambina del Chapare.

Las relaciones beniano - cruceñas

Las relaciones entre Santa Cruz y el Beni se han caracterizado por las disputas en torno a los límites departamentales, y luego por el destino que se dieron a los fondos provenientes del Tratado de Petrópolis.

La cuestión limítrofe tiene sus primeras manifestaciones hacia fines del siglo pasado cuando la Prefectura de Santa Cruz

otorgó concesiones gomeras en la Comarca de Guarayos, antigua misión franciscana. El Prefecto del Beni impugnó ante el gobierno central el derecho cruceño para disponer de los gomales guarayos, arguyendo que ellos pertenecían a su jurisdicción.

Durante muchos años continuó indefinida la situación a lo largo de este tiempo, las autoridades departamentales cruceñas alegaban sus derechos sobre guarayos y aunque ya en 1846 el Congreso había ordenado el deslinde interdepartamental, en la práctica la demarcación sólo vino a definirse en 1938.

El otro aspecto crítico de las relaciones beniano-cruceñas es el concerniente a los fondos del Tratado de Petrópolis. En virtud de dicho Tratado que se firmó en 1903, Bolivia recibió del Brasil dos millones de libras esterlinas en compensación por la pérdida del Acre. Según el Tratado, el producto de esa indemnización debía aplicarse principalmente a la vinculación ferroviaria o caminera entre los dos países, así como a desarrollar el comercio entre ellos. De acuerdo con ese propósito, el departamento del Beni, y su "prolongación natural" que son los territorios del noroeste, deberían haberse beneficiado con obras de progreso ferroviario semejantes a los hechos en el altiplano al término de la guerra del Pacífico.

Sin embargo, no sucedió así. El norte boliviano, o sea el altiplano ya se había convertido en la región de mayor peso económico y político del país. Consiguientemente, desvió los

recursos para la construcción de una red ferroviaria dentro del propio altiplano, lo cuál significo potenciar más esa región.

Posteriormente el Brasil entregó otro millón de libras a Bolivia en trueque por algunas obras que aquel país no había realizado en territorio beniano y a las cuales estaba obligado en virtud del mismo Tratado de Petrópolis. Diversos convenios posteriores entre los dos países concluyeron en 1938 cuando se acordó que el millón de libras adicionales, más intereses, y un nuevo aporte brasilero en forma de préstamo, se destinarán a la construcción del ferrocarril Corumbá - Santa Cruz, y no así a obras en el Beni.

Conflictos Región - Estado Unitario

Han sido también variadísimas las revoluciones sangrientas que han manifestado el repudio de los pueblos y regiones hacia el sistema unitario y centralista.

La revolución federalista de 1876, encabezado por Andrés Ibañez en Santa Cruz, es una muestra de ello. A comienzos de 1891, también en Santa Cruz se gestó lo que se ha denominado la revolución federal de "Los Domingo" por cuanto triunfó un día domingo.

A los pocos años, en 1899, luego de triunfar la revolución federal al vencer La Paz a Chuquisaca, se plegaron inmediatamente Oruro y Cochabamba. En La Paz se organizó un propio gobierno con todas las características de un estado independiente. Además, es necesario agregar dos vueltas que

tuvieron marcado tinte de repudio al gobierno centralizador y unitario: la de Potosí en Mayo de 1928, y la del 30 de Octubre de 1957 protagonizada por el pueblo cruceño ante el gobierno central.

Los Comites Cívicos y los Comites de Obras Públicas

No es fácil precisar la época durante la cuál aparecen por primera vez los Comités Cívicos como entidades cuya finalidad es canalizar las demandas regionales. Es posible que, con distintos nombres, hubieran existido ya en el siglo pasado. Esta suposición se funda en el hecho de que cada región del país ha tenido necesidad de expresarse a través de mecanismos distintos al parlamento. El Parlamento responde a direcciones políticas nacionales y los representantes que a él concurren, tradicionalmente han sido seleccionados con criterio político centralista antes que regionalista o local. De ahí que no siempre el parlamento ha sido un escenario idóneo para formular anhelos departamentales. Varios problemas se presentan en cuanto al vínculo formal entre los Comités Cívicos y el gobierno. En primer lugar, la cuestión de la legitimidad. Puesto que los Comités han aparecido en forma espontánea y en ciertos casos, inesperada, no existe un cuerpo normativo al cuál deben someterse. Las elecciones en las cuales se designan a sus personeros, también están rodeadas de las convenientes garantías en cuanto a la imparcialidad o libre expresión de ideas o de programas. Estos ya se hallan predeterminados por

una suerte de designio colectivo anónimo en cuál exige una ciega y fanática adhesión.

Este carácter intimidatorio de los Comités Cívicos, se dá no obstante la estructura endeble de ellos. Si bien, allí están representadas un apreciable número de instituciones o "fuerzas vivas" no existen la necesaria cohesión para formar un cuerpo homogéneo y sólido. Las decisiones, por eso mismo, no son tomadas con la necesaria serenidad y con la participación efectiva de todos los interesados. Mediante tal procedimiento es posible movilizar una apreciable corriente de opinión, la cuál con su actitud pasiva, respalda las decisiones predeterminadas por un pequeño grupo dirigente. Estas en ocasiones, evidentemente pueden ser beneficiosas al progreso regional y nacional, pero en otras probablemente en la mayoría, corren el riesgo de ocasionar al país pérdidas económicas graves acompañadas de la consiguiente frustración colectiva.

Asimismo, este peculiar aparato decisorio invalida cualesquier otra iniciativa que puedan emanar de los órganos jurisdiccionales más legítimos como ser Ministerios, Prefecturas, o Alcaldías. La ligación de estos al gobierno central, es más efectiva y por ello mismo aquel posee más autoridad decisoria. No así, los comités cívicos. Pese a ser asociaciones netamente voluntarias y compuestas por particulares, han podido ejercer el monopolio de la iniciativa política-regional. Ello obliga a los partidos políticos a

cobijarse en forma subrepticia dentro de la organización cívica.

La constitución en actual vigencia (art. 223) señala que "la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formados por éstos. Este precepto constitucional que reconoce a los partidos políticos como los intermediarios legítimos entre el pueblo y el poder público, fué ampliado en 1067 (Gobierno Barrientos) a favor de las "agrupaciones cívicas representantes de las fuerzas vivas del país con personería reconocida quienes podrán formar partes de dichos frentes y coaliciones. Es decir que se está imprimiendo carácter constitucional a una antigua aspiración de los grupos de poder local.

Los comités existen también en calidad de filiales o subsidiarias de las organizaciones existentes en cada capital de departamento. Ello ocasiona, en algunos casos, un apoyo y un fortalecimiento de la estructura cívica departamental, pero en otros, dá origen a nuevos conflictos entre la capital y las provincias, o éstas entre sí. Tales situaciones se dan en departamentos como el Beni y Potosí donde ciertas provincias son rivales de la capital departamental o tienen antiguas quejas, contra el abandono a que ellas están sometidas dentro de su propia jurisdicción.

El grado de influencia que éstos comités ejercen varía de un departamento a otro. El origen de esta situación radica en

el desarrollo histórico-político de cada una de las regiones.

Los Comités Cívicos son la expresión más sobresaliente que demuestra la poca voluntad política del pueblo boliviano de participar en las instituciones republicanas centralistas. Constituyen un fenómeno único en el mundo entero. Encarnan aquella ansia que tienen los departamentos de intervenir directamente en sus propios asuntos, ya que las instituciones republicanas no han sido ni son órganos representativos de los intereses departamentales. Suplen la ausencia de un auténtico gobierno departamental, que nunca ha existido con legitimidad y eficiencia que se requiere.

Se podría decir, sin temor a equivocarse, que no hay logro conseguido a nivel departamental que no hubiera pasado por la presión de estas organizaciones, cuya vigencia emerge del incumplimiento de la ley por parte de los gobiernos centrales, cosa que se ha hecho ya una costumbre en este país. Los comités cívicos no solo persiguen mejoras, sino que defienden a las regiones de la antijuricidad en que a menudo caen las autoridades centrales, respecto a sus obligaciones para con los pueblos. Así los departamentos desarrollan gran parte de su actividad al margen de las instituciones estatales vigentes.

Los comités cívicos expresan, en definitiva, la necesidad real que tienen los departamentos de Bolivia, de descentralizarse, es decir, de ser protagonista de su propio destino.

La versión abstracta de todos los problemas y su falta de

conocimiento hacen que la descentralización sea el único camino para desarrollar una actividad real en cada uno de los departamentos en procura de lograr una verdadera integración.

Una auténtica descentralización permitirá que cada región o departamento trabaje tesoneramente en procura de solucionar sus problemas, generando un sentido unitario.

Durante los últimos años, los comités llevaron adelante una campaña exitosa para lograr que el gobierno central autorizara el funcionamiento de los respectivos Comités de Obras Públicas, y a su vez dotara a estos de los recursos económicos necesarios. Tal ha sido el origen de estas agencias de gobierno en el Beni, Tarija, Chuquisaca y Druro. La modesta atribución inicial de llevar a cabo obras de infraestructura urbana, los comités de Obras Públicas se convirtieron en las actuales Corporaciones de Desarrollo.

Estas corporaciones se han ido estructurando institucionalmente, a medida que cada departamento a ejercido las convenientes presiones al gobierno central para lograrlo.

Los recursos financieros, se originan básicamente en dos fuentes: recursos propios y asignaciones directas del Tesoro. Los recursos propios a su vez emanan de las regalías petroleras (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija) y de las regalías mineras (Potosí, Druro, La Paz y en menor medida Cochabamba). El Beni, recibe únicamente soporte del Tesoro y Pando lo hace por medio de un impuesto destinado: aquel que resulta del uno por ciento

del total de las importaciones que efectúa Bolivia.

Las corporaciones están regidas por Decreto Ley N° 15307 de 1978 cuyo examen permite formular algunos análisis y comentarios sobre el regionalismo boliviano. En primer lugar, el Decreto recoge un criterio histórico-político antes que técnico-económico para definir lo que es región, y así expresa. Para los fines de esta ley, se entiende por región el territorio comprendido en los límites político-administrativo de cada departamento, por lo tanto, en cada uno de ellos se establecerá y funcionará una Corporación Regional de Desarrollo que ejercerá su acción en el área departamental respectiva, teniendo como domicilio legal la capital del mismo.

Tal definición, fortalece extraordinariamente la personalidad de cada departamento. Al reconocérselos como unidades autónomas de planificación, se está rectificando la condición que aquellos siempre habían querido poseer, y se deja de lado los criterios tales como "polos de desarrollo" o "zonas homogéneas" dentro del país. Para adoptar estos últimos, será necesario buscarlos dentro de los límites departamentales.

Hay quienes sostienen que los movimientos regionales no son otra cosa que la expresión de las clases económicamente dominantes que controlan las instituciones rectoras departamentales.

Es un hecho innegable que en Bolivia existen clases sociales y que cada una de ellas tienen sus propios intereses.

Lo incorrecto es afirmar que no pueden existir movimientos regionales clasistas, por cuanto las diferentes clases sociales tienen interés completamente irreconciliables.

Si bien es cierto que - hasta ahora - en nuestro medio la mayoría de las veces los intereses regionales han sido defendidos por las clases dominantes, aquellos no son privativos de una sola clase; interesan por igual a todos, ya que si el movimiento regional consigue modificar el conjunto de la sociedad regional, automáticamente se convierte en un fenómeno clasista.

Restablecida la vigencia del Estado de Derecho en la República, no existe razón para que los actos administrativos ejecuten por régimen de facto no sean revisados por el poder competente. Tampoco existe motivo para restituir a las Prefecturas sus atribuciones y prerrogativas constitucionales.

La "modernización del Estado", enunciado por todos los partidos debe pasar a la acción constructiva. La crisis integral que soporta el pueblo, demostrada por la democrática miseria migratoria del campo a las ciudades, como lo señala el Censo 92, es el caldo de cultivo de resentimientos y malestar social.

El secante centralismo administrativo existente, ha generado procesos de irracionalidad en la asignación de recursos financieros y humanos, además de motivar fenómenos de corrupción que han socavado los recursos del Tesoro Nacional.

Se ha afirmado reiteradamente que la descentralización del Estado, es un proceso pero jamás se ha dicho que fuera un proceso aislado de la nación. Para que ese proceso tenga viabilidad, consideramos la necesidad de que el aparato administrativo se ajuste al jurídico en el marco constitucional.

Hay que hacer distancias de lo que es la democracia proclamada y la democracia realizada, procurando identificar la una con la otra. Esto se logrará concientizando al pueblo.

La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, por su densidad demográfica, su situación financiera y su potencial de recursos naturales renovables y no renovables, son los únicos departamentos con capacidad de constituirse en autonomías y en condiciones de ceder parte de los recursos a las demás unidades administrativas.

En tanto Santa Cruz, La Paz, Cochabamba, Sucre continúen su proceso de desarrollo, no fácilmente, suscitándose quizás una competencia hegemónica, los demás departamentos languidecerán dentro de una situación de subsistencia subvencionada, a la que conducirán las políticas equivocadas.

La Paz y Santa Cruz, líderes de las reivindicaciones de los pueblos, deberían orientar su complementación del altiplano y la llanura, junto a los valles y yungas, proponiendo la imposición de políticas con contenido de creación y riqueza y no de distribución de necesidades y pobreza.

CONCLUSIONES

- 1.- La aplicación de la descentralización administrativa en nuestro país, en su conceptualización doctrinal, en su marco jurídico; es de impostergable aplicación para el mejor desarrollo regional. *y nacional*
- 2.- La descentralización administrativa no está en vigencia debido a la falta de voluntad política que demuestran nuestras Cámaras Legislativas al postergar sesión tras sesión el análisis del Proyecto de Ley presentado por la Gran Comisión Nacional de Concertación donde participaron: Las Honorables Cámaras del Poder Legislativo, Partidos políticos, Poder Ejecutivo y Comites Cívicos.
- 3.- La descentralización administrativa, como un instrumento de base, busca solucionar los graves problemas que confrontan las regiones a través de la creación de los Gobiernos Departamentales, los cuales por estar en contacto más directo con la ciudadanía de su región se encuentran en condiciones de atender con mucha más prontitud y eficiencia los problemas que aquejan a su respectiva región, evitando así el papeleo burocrático y la falta de atención oportuna a sus problemas.

- 4.- La eficiencia se puede lograr en la conducción del Estado a través de la descentralización administrativa, es por un proceso conciente y altamente racional.
- 5.- La descentralización administrativa es un proceso gradual, dinámico, continuo y flexible que se desarrollará posiblemente durante mucho tiempo y que será perfeccionada paulatinamente. Este proceso debe adecuarse en cada departamento, respetando sus principios fundamentales válidos para todos, debe adecuarse a las particularidades.
- 6.- El tratamiento económico que se otorgue a las regiones de escasos recursos, es de vital importancia, ya que respecto a este problema, la descentralización administrativa debe tener como un otro objetivo uniformar a los departamentos que se encuentran con problemas económicos al nivel de los departamentos con más independencia económica., la descentralización debe ser creada como un instrumento integrador.
- ✓ 7.- En esta perspectiva, fuera de otras razones de carácter económico, las que permiten considerar una conveniente descentralización en nuestro país, devolviendo a entes territoriales y a sus habitantes el derecho de decidir y administrar autónomamente aquellas materias que les interesan más directamente, dentro del marco del respeto

de los principios de unidad y solidaridad nacionales, en el respeto a la Constitución Política del estado y de la Ley.

- 7.- OSSORIO, Manuel
 "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales"
 Editorial Heliasta Argentina 1984
- 8.- PRAT, Julio A.
 "Derecho Administrativo" Tomo 2
 Acali Editorial Montevideo 1977
- 9.- PORTOCARRERO, José Luis
 "La descentralización Administrativa del Estado Boliviano"
 C.E.O.N. La Paz - Bolivia 1992
- 10.- PORTOCARRERO, Felipe S.
 "Curso de Derecho Administrativo del Perú"
 Escuela Tip Salesiana Lima 1944
- 11.- ROCA, José Luis
 "Fisonomía del Regionalismo Boliviano"
 Editorial Los Amigos del Libro
 La Paz - Cochabamba - Bolivia 1980
- 12.- TABORGA. Huáscar
 "Como hacer una Tesis"
 Editorial Grijalbo S.A. 1982

13.- TRIGO, Félix ciro
"Derecho Constitucional Boliviano"
Editorial Cruz del Sur La Paz-Bolivia 1952

14.- URENDA Días, Juan Carlos
"Autonomías Departamentales"
Editorial Los Amigos del Libro
La Paz - Cochabamba - Bolivia 1987

15.- URENDA Días, Juan Carlos
"Descentralización Administrativa en Bolivia"
Editorial Los Amigos del Libro
La Paz - Cochabamba - Bolivia 1992

DOCUMENTOS VARIOS

1.- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL
(C.E.R.E.S.)
"Formaciones y movimientos regionales en Bolivia"
Ediciones CERES, mayo 1982

2.- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA
DECRETO LEY N° 10460 "Ley de Organización Administrativa
del Poder Ejecutivo" de 15 de Septiembre de 1972

3.- HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS - Política y Constitución
"La descentralización Administrativa"

Editorial Atenea

La Paz-Bolivia

1992

4.- Ministerio de Planeamiento y Coordinación / banco Mundial
/ Unidad de Coordinación de Asuntos Regionales y
Descentralización (UCARD)

"Primer Taller Central sobre Descentralización"

Septiembre 1990

ARTICULOS

1.- ROLON Anaya, Mario

"Descentralización, Unitarismo y Federalismo"

El Diario

Domingo 24 de Abril, 1988