

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: [caap1@caap.org.ec](mailto:caap1@caap.org.ec)

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset

# ECUADOR DEBATE

# 65

---

Quito-Ecuador, agosto del 2005

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / 7-20

*Pablo Ospina*

Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / 21-38

*Eduardo Gudynas*

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005 / 39-52

## TEMA CENTRAL

Acerca del localismo ecuatoriano / 53-66

*Hernán Ibarra C.*

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad / 67-82

*Roberto Santana*

Autonomías regionales y unidad nacional / 83-112

*Franz Xavier Barrios Suvelza*

Una propuesta para evaluar la regionalización / 113-136

*Iván Navarro Abarzúa*

Descentralización y regionalización en el Perú / 137-154

*Javier Azpur*

Integración Europea e identidades regionales / 155-176

*Mario Caciagli*

## DEBATE AGRARIO

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos:  
el caso de Guangaje / 175-194

*Mercedes Alomía*

## **ANÁLISIS**

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia / 195-222

*Rickard Lalander*

Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias / 223-234

*Rubén Cruzata Santos*

# Autonomías regionales y unidad nacional

Franz Xavier Barrios Suvelza

*En el debate público de las autonomías que se desarrolla en Bolivia, se halla en juego la transformación del Estado unitario. Se trata del paso de un Estado simple a un Estado compuesto, en el que tiene un papel central el nivel meso de organización del poder estatal. La propuesta de Santa Cruz, que recoge la experiencia de las autonomías españolas, implicaría una salida institucional frente a opciones de tipo etnicista o de trazo territorial sustentado en consideraciones socioeconómicas.*

## La transición boliviana hacia un modo de Estado compuesto

**S**i bien la reforma de Participación Popular de 1994 significó un avance en varios aspectos, especialmente en el referido a la inauguración de la presencia estatal en todo el territorio como efecto de la universalización del municipio, vino desde el primer día afectada por problemas de diseño y filosofía en el enfoque. Algo más de diez años después de dicha reforma Bolivia se encuentra a la puerta de una reforma constitucional total mediante una Asamblea Constituyente que desde el año 2006 reformulará entre otras cosas el ordenamiento territorial boliviano. La fuerza con la que ha resurgido en los últimos dos años la demanda desde el oriente boliviano por una reposición del nivel intermedio<sup>1</sup> que

fuera sacrificado por el fundamentalismo municipalista de 1994 hace pensar que Bolivia dejará el mundo de los modos de Estado simple –vulgarmente llamados unitarios– en la medida en que permita por primera vez en su historia legislaciones desde niveles territoriales intermedios. El ensayo que sigue busca atender una de las exigencias obvias en un contexto de redefinición estatal profundo, a saber, una reclarificación de conceptos para entender lo que en Bolivia se tuvo y comprender lo que se aspira.

## La naturaleza de la variable en debate: autonomía

Primero se trata de averiguar de qué estamos hablando cuando se dice autonomía. Hoy día en Bolivia este término tiene varias apariciones en el texto

---

1 En Bolivia el meso o nivel intermedio está compuesto por nueve departamentos.

constitucional y en los últimos meses ha servido adicionalmente como centro para una reivindicación específica desde el departamento de Santa Cruz<sup>2</sup>. Una primera constatación es que, cuando de definir autonomía se trata, se confronta uno a muchísimos más puertos de llegada de lo que podría pasar para términos aparentemente más inequívocos como dictadura, neoliberalismo o incluso democracia. Entre los varios sentidos para el término autonomía comportan todos eso sí un cierto dejo a reclamo por protección, envoltura o incluso defensa frente al Estado gracias a un enfoque que pretende cierta libertad de operación para el beneficiario de ella y tratándose generalmente de una tradición de definición conceptual que agrega muchos rasgos al construir el término.

En especial la Ley de municipalidades boliviana de 1999 vigente nos comunica en su Art. 4. en casi impecable reproducción de lo estipulado por el Art. 200/II de la Constitución Política que la autonomía *consiste* en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley. Se nos dice además en el mismo artículo que su *ejercicio* se producirá a través de la libre elección de las autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos; de dictar ordenanzas para políticas municipales, programando y ejecutando

toda la gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social añadiéndose a esto tanto la potestad coercitiva para exigir el cumplimiento como el conocimiento y resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de recursos administrativos previstos<sup>3</sup>.

Por lo visto esta definición nos parece informar sobre algo más grande pues muchos de esos rasgos en realidad nos hacen inmediatamente pensar en un ente que reúne formalmente lo que un Estado cualquiera debe tener para ejercer autoridad, aplicar gobierno y enmarcar jurídicamente en cierta forma la vida en la sociedad. Es sin embargo interesante anotar que raras veces se diría que el Estado boliviano es autónomo porque entre otras cosas permite la libre elección de sus autoridades. Es más probable que se diga entonces que el Estado boliviano tiene una forma democrática de conformación de sus órganos y no sería menos Estado si más de uno de sus órganos se conformara por otros procedimientos diferentes al de la elección libre desde los ciudadanos. Del mismo modo se podría uno preguntar si el hecho de incluir la fiscalización como componente definitorio de la autonomía significa que aquellas partes del Estado bien fiscalizadas, implican necesariamente un efecto de, o su afectación por la autonomía, cuando esa fiscalización puede más bien producirse exitosamente para partes de la administra-

2 El departamento de Santa Cruz ha vanguardizado la demanda por autonomías regionales en Bolivia. Es económicamente uno de los departamentos más dinámicos,

3 Ley 2028 de 1999.

ción estatal sin autonomía y así sucesivamente. Las definiciones sobre autonomía difundidas por las propuestas atribuidas al movimiento de Santa Cruz comparten esta definición de autonomía como un reservorio que ensarta varios rasgos como la elección y la fiscalización recién analizados<sup>4</sup>. En efecto cuando en este último caso se diagnostica las carencias en los departamentos bolivianos que se dice se superarían mediante las autonomías se refiere a que no habría en el nivel intermedio boliviano: gobierno propio, autoridades elegidas, órgano que norme su competencia y que fiscalice los recursos planificando el desarrollo departamental<sup>5</sup>. Frente a esta tradición conceptual boliviana de imponerle al concepto de autonomía la tarea de atender tantos aspectos importantes que informan toda estatalidad es pertinente preguntarse si dadas las simples contradicciones anotadas arriba no se impone la búsqueda de un nuevo acceso para una definición menos vulnerable, focalizada y contundente.

Si como se acaba de insinuar, la tradición boliviana de definición de autonomía parece referirse a algo más grande que nos acerca en realidad a rasgos de estatalidad, quedan como tareas tanto develar cuál es ese fenómeno grande que se presiente detrás, cuánto convenir por otro lado a qué se reduciría en esas condiciones el significado de auto-

mía, una vez que se la libra de la tarea de definir ese algo más grande. Empecemos por ofrecer una alternativa de definición de autonomía muchísimo más aligerada. Así autonomía puede circunscribirse simple y llanamente al *poder autolegislar*. Esta sencilla sentencia que se ha desprendido de todas esas referencias a planificación, fiscalización, elecciones o gestión técnica encerrará sin embargo un voltaje de una potencia constructiva y transformadora del orden estatal de dimensiones apenas sospechadas por el analista, el observador o el ciudadano. Es el detonante o la explosión primaria de un conjunto de acontecimientos en la territorialidad del Estado que iremos revisando paso a paso, y que agregados nos llevarán finalmente a ese fenómeno grande que, en el enfoque tradicional boliviano, intenta entenderse mediante un concepto estirado de autonomía recubriéndolo así de peluzas innecesarias que impiden ver de frente el núcleo del cambio social que en términos territoriales significa autonomía. Debe ponerse atención que la definición tradicional roza la cuestión cuando entre la sarta de consideraciones definitorias menciona al pasar la "potestad normativa" por lo cual entendiblemente saltará la interrogante de si con eso no se habría ya resuelto el tema. Habrá que responder que no se lo hace ya que amén de mantener la definición pesada, no es suficiente hablar

4 La referencia a la propuesta de Santa Cruz que vendrán a lo largo del texto se basan sobre la separata II aparecida en el diario La Razón a principios de 2005 intitulada: "Bases para constituir las autonomías departamentales" ILDIS/Fuliled/Comité Pro Santa Cruz y cuya autora corresponde a J.C. Urenda.

5 Op. cit p. 17.

de lo “normativo” a la hora de acotar convenientemente el concepto de autonomía.

Poder darse leyes dentro y desde un ámbito territorial específico es de por sí un evento mayúsculo. La novedad se entiende recién cuando por alguna razón histórica, política y social un país ha decidido abrir ese poder de autolegislar a más lugares que aquel que se considera en Estados como el boliviano, la cuna, fuente y repositorio genuino de toda emanación legislativa: el parlamento nacional. Este órgano monopoliza tanto ese poder que ni siquiera los municipios de un país federal, autonómico o unitario –ya no importa a esa altura el esquema– suelen ser considerados como entidades desde donde podría también uno esperar la emanación de leyes diríamos en este caso locales. Abrir otros lugares de legislación es romper un monopolio con el que mentalmente nacemos y cuyos fundamentos hay que decirlo no pueden tampoco descreditarse mostrándolos como simple expresión de un burdo centralismo. Estos contienen generalmente una intención sabía cual es la de proponer un marco de reglas que protejan el bien común y hostigar las diferencias groseras entre los ciudadanos sometiéndolos a un mismo juego de reglas si bien está claro que esa sabiduría puede ser anulada cuando se degrada hacia una *uniformización* rampante de la vida social. Se puede afirmar con holgura que el monopolio legislativo radicado en el nivel

nacional del Estado, más específicamente en el Parlamento nacional, no es por tanto algo simplón aunque el hecho de que puedan haber opciones estatales territorialmente *compuestas* al permitir más de un foco de legislación, hacen aparecer este esquema de monopolio legislativo en el nivel nacional como algo *simple*. Es por ello que la ruptura del monopolio legislativo detentado por el nivel nacional, al dirimirse entre lo simple y compuesto de la distribución intraestatal del poder, *no* afecta al Estado en su *unidad*. Ella afectará la práctica virtuosa o viciada de uniformización de la vida y de lograrlo dejará emerger un Estado territorialmente *compuesto*.

La distinción entre un Estado territorialmente simple y compuesto permite desembarazarnos tanto de esa pesada disyuntiva entre Estado federal y unitario; como de la leyenda de las autonomías como preludio de la desintegración de un país. Como se acaba de ver la transformación que subyace al cambio de modo de Estado, es decir al *principal* cambio *estructural* de la distribución territorial del poder, ni tiene porqué desintegrar un país ni menos podría poner en jaque la naturaleza del Estado que para ser tal exigirá siempre su unicidad. La ruptura del monopolio legislativo complejiza un Estado que aparecerá entonces como un ente plurilegislativo,<sup>6</sup> lo cual antes que quebrar la unidad estatal, opta por moderar con grados diferentes la uniformización de la vida generado desde las normas nacionales o

6 Tomo el término de Delpérée, F (2000) *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant/LGDJ, p. 372.

de un nivel territorial superior. Por otro lado la disyuntiva famosa entre unitario vs. lo federal se desvanece pues encontramos que son alusiones convencionales a dos mundos que por igual presuponen la unidad del Estado siendo cada uno de ellos una familia de varios parientes donde lo federal, por tanto, aparece sólo como una posibilidad más entre varias opciones de modos de Estado de tipo compuesto.

La norma de tipo ley y no cualquier forma de norma es lo que ocasionará aquí todo el desenlace de acontecimientos estructurales en un Estado encaminado a una transformación territorial. La ley no juega aquí este rol gratuitamente pues posee atributos que la hacen merecedora de semejante papel. Ocupa dentro de las normas un lugar especial por ser una técnica con dos aspectos a destacar. Su virtud generalizadora y abstracta por un lado; y, su fatal conexión con el juego de control y balance horizontal entre un Ejecutivo y un Legislativo en cualquier estatalidad de tipo ideal. La posibilidad de que visiones territoriales más o menos completas en contenido y ambiciosas en su proyección puedan vaciarse compactamente para capturar los deseos de una sociedad regional buscará el molde ley como mecanismo mejor adaptado para este propósito. No se trata por tanto de la operativización de decisiones de política, antes bien, de la formulación del vector de cambio en términos socialmente agregados donde la forma ley resulta adecuada para tal fin. A lo cual se suma por otro lado que la forma ley debe traer las tensiones previas y posteriores del debate político entre los poderes

horizontales incluyendo los jurisdiccionales que finalmente forjan tenuemente con algunas de sus decisiones parte de los arreglos que rigen la sociedad.

La autonomía está pues casada con la forma ley y no debería servir como definición de una sarta de rasgos interesantes pero que hacen en realidad a la estatalidad. Ahora bien, no por circunscribirse esta definición alternativa escuetamente al tema de poder autolegislar se acaba como un dato barato. Pues se dijo es detonante de la transformación del modo de Estado de un país al darse autonomía a un ente territorial que no coincide con el nivel nacional, lo que rompe traumáticamente –y bajo ciertas condiciones será para bien– el monopolio legislativo del nivel nacional.

Ahora abordemos la cuestión pendiente de ese algo más grande que las definiciones corrientes sobre autonomía en Bolivia pretenden atender y que hemos dicho es demasiada carga para apretarlas en dicho término. La autonomía se devalará con todo lo detonadora que es como un factor más de la categoría *cualidad gubernativa*. Cuando un *área geográfica de administración* del Estado (figura básica de toda *desconcentración*) pretende constituirse en algo más complejo como sería una *entidad territorial* (figura básica de toda *descentralización*), la convulsión la desata el haberle conferido un poder de autolegislar pero eso no es suficiente para la nueva criatura. Un segundo factor reúne *requisitos orgánico-políticos* y su forma de *legitimación*. La cualidad gubernativa despliega sus potencialidades en la medida en que por sobre la auto-



nomía, el gobierno en sentido estricto y la asamblea legislativa complementaria se conforman como decisión electoral de los ciudadanos. El sistema político en la naciente entidad territorial debe gozar por tanto de cierto tipo de legitimidad. El razonamiento inverso no es cierto pues puede darse una elección de autoridades en el área geográfica desconcentrada (lo que la vuelve *instancia territorial*) sin que ello esto signifique ni la conexión con la autonomía y mucho menos por tanto, la emergencia de la cualidad gubernativa<sup>7</sup>. En Bolivia se ha puesto demasiado énfasis en el acto electivo como la noticia del cambio territorial y sus límites intrínsecos se advertirán en la práctica cuando se elijan prefectos y se note cómo no habrá cambiado por ello el modo de Estado ni la Constitución<sup>8</sup>. Pero la dimensión legitimadora es sólo una cara de este segundo factor de la cualidad gubernativa pues junto a la forma de surgimiento de las autoridades políticas se debe considerar la parte orgánica. De lo que se trata es de esperar un nivel aceptable de *complejización de los órganos jerárquicos del Estado* a nivel meso. Además del desarrollo funcional de un Ejecutivo y un Legislativo como partes del sistema político nos referimos a los órganos judiciales y de control. El que el balance horizontal funcione o no en la dinámica

misma es otro tema y es preferible abstraer por un momento de eso que más que cualidad haría referencia a la *calidad* gubernativa recomendable, por ejemplo, desde parámetros liberales. Hemos de retener simplemente que la cualidad gubernativa supone que para ser tal requiere de un paquete de órganos de poder estatal en la nueva entidad territorial análogos a los que operan en el nivel nacional. Dejaremos este punto aquí sin evaluar una cuestionante adicional relacionada con la medida en la cual la descentralización, la desconcentración u otra forma de territorialización (que me parece lo más probable) afectan el poder judicial o el sistema de contraloría o no en comparación con su afectación de las funciones ejecutivas o legislativas a nivel subnacional.

Un tercer factor de la cualidad gubernativa viene casado con el tema de un *reconocimiento de un ámbito de asuntos propios* pues de lo contrario tendríamos sólo tareas impuestas o delegadas desde arriba. La Constitución austríaca es en este punto muy pedagógica cuando norma la estructura competencial de los municipios. Allí el campo de afectación municipal se compone de una parte propia y una delegada quedando para la primera todos los asuntos radicados de forma exclusiva o preponderante en el interés de la sociedad lo-

---

7 Ver ese juego de posibilidades en la teoría weberiana de las asociaciones y los conceptos de autonomía/autocefalia, Weber, M (1921) *Soziologische Grundbegriffe*, Mohr Siebeck, 1984, p. 83.

8 En diciembre de 2005 en Bolivia, como parte de las concesiones del gobierno a las demandas orientales, se procederá a la elección de los prefectos que hasta hoy eran designados como representantes del Presidente y cabezas de la corporación territorial del departamento.

cal expresada en el municipio y cuya provisión sea apropiado hacerla desde el nivel local<sup>9</sup>. Enseguida en el mismo artículo la Constitución austríaca pasa a concretizar las competencias derivadas de ese principio mencionando, entre otras, la auto-organización institucional, la contratación de personal, la policía local, la administración y policía vial, el control sanitario, la planificación espacial y otras. Estas tareas no pueden ser ejercidas bajo instrucción de arriba y es sustancia material de la identidad territorial. Es bueno subrayar este enfoque pues así como puede haber tradicionalmente un énfasis en los órganos (uno piensa en el *Legislativo* antes que en el hecho de *legislar*), se suele acudir directamente a las “competencias” sin percatarse del principio previo del reconocimiento de un ámbito de asuntos propios que como nuevamente nos ilustra la misma Constitución austríaca, no excluye la coexistencia junto a este ámbito de uno delegado que tampoco debilitará de por sí la cualidad gubernativa de la entidad territorial por ser receptora de dichos encargos competenciales.

El cuarto factor que da cuenta de la *dimensión fiscal* está íntimamente ligado a la *dimensión competencial* vista de la cual debe desprenderse, pues no es recomendable amontonar recursos fiscales en la entidad territorial emergente a la espera de sustentarlos con las tareas asignables luego, en algún momento<sup>10</sup>. Para ser más precisos se tratará de la fis-

calidad propia como condición de sostenibilidad de la cualidad gubernativa. No se trata de que la instancia territorial cubra plenamente con sus ingresos sus gastos pues los recursos detrás de aquellos bien podrían provenir de fuentes condicionadas, regaladas, ad hoc o como se quiera. Si bien es cierto que no hay forma de que se pueda prescindir absolutamente de ellos ni en condiciones de plena cualidad gubernativa, se espera que una parte importante de los ingresos territoriales provengan de fuentes propias como son idealmente hablando impuestos propios, sobre tasas sobre impuestos nacionales, tarifas por ventas y transferencias que sean a la vez tanto no condicionadas como estables. La última reforma constitucional francesa en este punto ha puesto un candado en la misma constitución para garantizar este requisito hablando de que los ingresos propios representarán una parte determinante del global de los recursos ingresados a la instancia territorial<sup>11</sup>. Es importante aclarar que no se está hablando de “recursos económicos” en sentido genérico, sino de fiscalidad territorial propia con un margen adecuado de decisión sobre ellos desde el gobierno territorial.

El factor de cierre de la cualidad gubernativa se concentra en un quinto elemento *jurídico-operacional*, al establecer la membrana protectora que debe recaer sobre una entidad territorial, haciéndola susceptible sólo al control de

9 CP austríaca, Art. 118 ss.

10 Rever este principio en Oates (2001) en “Fiscal decentralization and economic development”, p. 8.

11 CP francesa reformada en su Art. 72-2.

legalidad para el grueso de sus operaciones, quedando por tanto protegido (o inmune) en favor de la misma el margen necesario para decidir la gestión misma en términos técnicos, administrativos y de sentido estratégico. Pero el hecho de que los niveles territoriales superiores no puedan ya ejercer tutela sobre los niveles inferiores contiene un mensaje adicional al de la membrana protectora y es la constatación de que la cualidad gubernativa no está libre de controles hallándose más bien sometida a un tipo de ellos acorde a su complejidad institucional.

La cualidad gubernativa hace como se ha visto a la agregación de instrumentos, efectos y alcances de una estatalidad que busca instalar subnacionalmente un aparato estatal y una fuerza pública tan complejos como al que nos tiene acostumbrados el nivel nacional. Por esto es que el concepto de lo "gubernativo" no debe confundirse con el concepto de "gobierno" que expresa al Ejecutivo de la entidad territorial correspondiente. Sigo aquí la tradición anglosajona de usar el término "gobierno" muchas veces como sinónimo de estatalidad<sup>12</sup>. En esa línea se entiende también aquel artículo de la Constitución sudafricana que habla de "esferas de gobierno" territoriales como constitutivas del gobierno en la República dándole al término gobierno así un sentido más amplio de poder estatal<sup>13</sup>.

Hasta aquí se ha resuelto dos dilemas al posicionar el alcance escueto pe-

ro detonante del concepto autonomía y al haber establecido los factores de la categoría genérica cualidad gubernativa, que además de contener a la autonomía agrupa la dimensión político-orgánica, fiscal-competencial y jurídico-operativa de toda gran transformación territorial.

### **La ubicación vertical de la variable: ¿hacia dónde vuelan los pedazos de la ruptura del monopolio?**

Confrontemos ahora el segundo gran problema una vez que se ha dilucidado el alcance del concepto autonomía y su rol desequilibrante aunque complementario a los otros factores constitutivos de la categoría cualidad gubernativa. Para ello retomemos la idea de la ruptura del monopolio legislativo expuesto como el shock detrás de las transformaciones territoriales en el modo de Estado. Sabemos que dicha ruptura parte el mundo de los modos de Estado en uno simple (no simplón) y otro compuesto (no idéntico a lo federal). Pero no nos detuvimos a averiguar con detalle quien debe ser el beneficiario de la ruptura, pues en cierto modo podría decirse que ya el nivel municipal aparece como puerto de aterrizaje de la ruptura pero veremos que no. Es cierto que en el mundo de los modos de Estado simples el nivel municipal puede jugar un papel que lo libra de ser sólo un área geográfica de administración del Estado. Desde 1994 en Bolivia nadie se

12 Ver Russell B (1949) *Authority and the individual*. Routledge. p 31

13 CP sudafricana. sección 40 ss

espantaría de hablar de “gobiernos municipales” pero debemos evaluar la salud de la autonomía municipal boliviana contrastándola con la teoría de la cualidad gubernativa.

Comencemos por la parte menos debilitada aunque no libre de márgenes de optimización y referida a la legitimación del poder local y su democratización desde 1994. Se puede decir que se cuenta aquí con un desarrollo de la cualidad gubernativa aunque con evidentes lagunas de compactación de las estructuras de poder local (léase coexistencia de muchas autoridades en el radio local) y evidentes posibilidades de mejorar la modalidad de elección de los concejales ensayando una mejor vinculación de sus mandatos a distritos intramunicipio. Menos auspiciosa es la dimensión jurídico-operativa que si bien está relativamente asentada confronta problemas como los que derivan de aquella penetración del Senado, por ejemplo, a momento de aprobar tasas y patentes municipales que ha sido criticada por haber sobrepasado el mero control de legalidad.

Pasemos a las dimensiones más críticas y que son las del bloque fiscal-competencial por un lado y las del bloque referido a la autonomía propiamente dicha. Los municipios bolivianos han sido víctimas recurrentes de cortapisas desde arriba en el marco de ciertas políticas cocinadas en el nivel nacional. Por supuesto que el hecho de que los

municipios bolivianos operaran dentro de unos marcos de política nacional no diferenciaría al municipio austríaco del boliviano, o al municipio colombiano del alemán pues la autonomía nunca neutraliza el marco normador del nivel nacional y menos la supremacía normativa de una Constitución. Pero viendo la dimensión fiscal-competencial y las afectaciones recurrentes desde el nivel nacional en desmedro de los municipios bolivianos en los últimos diez años se advierte el precario estado de salud de la cualidad gubernativa municipal en este punto aun antes del establecimiento de cualquier autonomía departamental. Sería desmesurado no reconocer que, con todo, el reconocimiento a un ámbito de asuntos de lo local existe como hecho y efecto de 1994 aunque el gasto prefectural fuera de catálogo competencial incursionando a lo local arroja sombras evidentes sobre este aspecto. Por otro lado es justo reconocer también que se han hecho enormes avances en lo estrictamente fiscal si uno piensa en las transferencias no condicionadas provenientes de la coparticipación tributaria para municipios. Adicionalmente entre 1994 y el 2000 los ingresos propios municipales, donde aquellos de fuente tributaria propia pasan el 60%, se han duplicado hasta alcanzar más de 130 millones de dólares<sup>14</sup> aunque obviamente el peso de los municipios más grandes en esta cifra puede llevar a conclusiones apresuradas. Hay aquí una

14 Lastra, N. (2004) “Cobro de impuestos” en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Ildis/Usaid/Plural, p. 123/127

evolución destacable a veces subestimada por los mismos expertos<sup>15</sup>. Pero nuevamente debe contrastarse esto con que no han faltado fuerzas centralistas por afectar esos logros al capturar parte de los ingresos en bloque provenientes de la coparticipación tributaria para la aplicación de visiones nacionales de política en salud o la tentación del sistema hacendístico nacional de retener flujos locales con pretextos fiduciarios o de otro tipo.

Junto a estas debilidades constatadas en la dimensión fiscal-competencial, es en el factor autonomía de la cualidad gubernativa donde aparece el otro problema. No se admite pacíficamente que la "potestad normativa" incluida en la definición de autonomía municipal en Bolivia se conciba como una ruptura del monopolio del parlamento nacional en la facultad legislativa. Por eso no se puede reprochar que el experto boliviano equipare en una página de un mismo ensayo el nivel nacional al local llamándolos indistintamente "niveles de gobierno"<sup>16</sup> pero en otra página del mismo nos comunique que el sistema de descentralización municipal actual en Bolivia es de una "simple descentralización administrativa"<sup>17</sup> lo cual refleja la tensión analítica a la que lleva el orden jurídico boliviano en el mejor observador. Pero podemos en-

contrar un consuelo mayor pues este debate se reproduce en España o Italia cuando de calibrar el peso constitucional de los municipios se trata. En efecto ambas constituciones irrumpen extendiendo por igual en sendos artículos el principio autonómico para municipios por un lado y para regiones<sup>18</sup>/comunidades autónomas<sup>19</sup> por el otro. Pero en los artículos posteriores de esas mismas constituciones se matiza sorpresivamente lo que se creía equiparablemente conferido. La versión italiana de este portentoso matiz es probablemente la más cruda cuando en el artículo 117 se precisa que el poder legislativo será ejercido sólo por el Estado y las regiones, no así por los municipios a los que se les reenvía al mundo de las estrictas facultades administrativas en otro artículo. Un desenlace similar frente a los municipios prevalece actualmente en España. La conclusión es pues compleja ya que por un lado se puede afirmar que en los modos de Estado simple comúnmente llamados unitarios es posible la existencia de un nivel municipal notable en términos fiscales, sociales e incluso constitucionales. Se podría incluso defender la hipótesis de que analizada la materialidad misma de los rasgos, los gobiernos municipales contienen todos los atributos de la cualidad gubernativa. Pero el trato final que el ordena-

15 Ver las críticas a la supuesta debilidad del municipio boliviano para tener recursos propios en *Internacional Monetary Fund* (2004) "Improving budget and decentralization processes", p. 7.

16 Separata II, op.cit. p. 17.

17 Urenda, p. 20.

18 Art. 114 de la CP italiana.

19 Art. 137 de la CP española.

miento jurídico les confiere no acepta fácilmente estos hechos y se resiste a catalogarlos como lugares donde se ha roto el monopolio legislativo del nivel nacional. Como la definición de un hecho constitucional no depende sólo de la materialidad fría, sino del autoentendimiento final sobre esos hechos, está claro que no es por la vía de la descentralización municipal que se trastorna el modo de Estado. El cambio estructural en la territorialidad del Estado, con todo lo paradójico que eso suene vista la materialidad gubernativa del municipio, sólo arranca cuando es el meso de un Estado que como puerto de llegada acapara para sí los pedazos del viejo monopolio legislativo con nuevas facultades impensables en la tradición "unitaria". Por eso es que la gran descentralización localista del 94 con todos sus méritos nunca hubiera podido desatar un cambio del modo de Estado que se ha mantenido simple. Si es el meso entonces el lugar donde se asienta la querrela territorial en curso conviene revisar su prehistoria y naturaleza en Bolivia para averiguar cuán deprimido estaba como para justificar su refundación en el Estado como exigencia coyuntural incontestable.

El ciclo territorial boliviano contemporáneo arranca en 1972 y lega por más de 20 años una estructura llamativa de estatalidad en el meso dividida en una llamada administración departamental por un lado, y una "regional" por el otro. Los sistemas de incorporación social se reducían a directorios corporativos alrededor de la cabeza del ente expresivo de la administración regional que se llamó Corporación Regio-

nal de Desarrollo y a la que se imaginaba como un ejecutor técnico de proyectos de desarrollo en el territorio. Al lado funcionaba la parte más coercitiva del esquema en la forma de la vieja prefectura y estaba claro que ambas cabezas eran a su modo, brazos del poder nacional quien además los designaba sin que con los años ambas instancias hubieran podido ser salvadas del cuoteo partidario una vez que en 1982 se repusiera la democracia en Bolivia. El nivel municipal si bien no era nulo no jugaba rol importante y se reducía a unas cuantas capitales de departamento y ciudades intermedias con cierto poder económico o demográfico. A partir de 1982 este enfoque inicia la búsqueda de una fórmula legal que consolide lo que puede denominarse un esquema que apuesta al nivel intermedio con autoridad bifurcada (prefecto y presidente de la corporación recaen en dos personas diferentes) en el marco de una desconcentración por corporación territorial. A inicios de los años 90 la fórmula anhelada finalmente estuvo cerca luego de un proceso largo de debate entre parlamento y comités cívicos departamentales logrando una primera instancia de aprobación senatorial en 1993 de un proyecto de ley para la descentralización administrativa. Todo parecía indicar que la vía boliviana de traspasar poder territorialmente hacia abajo se iba a consolidar en el departamento sin dejar por supuesto el modo de Estado llamado unitario. Es conocido cómo los acontecimientos toman un curso entonces imprevisto y la tendencia departamentalista y desconcentradora es superada por una salida municipalista y de descentra-

lización clara como producto de la Ley de Participación Popular de 1994. Con la apuesta por una descentralización de vía municipal pregonada además como *la* descentralización se negaba 20 años de departamentalismo desconcentrador y se entraba a una segunda fase del ciclo contemporáneo. La segunda fase ha durado la mitad de la primera para agotarse y deja germinar lo que ella misma había incubado por su movimiento excesivamente pendular hacia lo local, invocando sin quererlo los espíritus de una arremetida incontenible por reponer el nivel intermedio pero esta vez con descentralización departamental de máxima intensidad.

La segunda fase de 1994 funcionó las piezas del ordenamiento territorial al enfoque localista y las prefecturas fueron degradadas a ser bisagra entre lo nacional y local con ideas como "inversión concurrente" entre niveles subnacionales como supuesto rasgo cualitativo de una fútil fraternización. Pero no es cierto, como afirmarán los desplazados "departamentalistas" de 1993 que con ello se había engañado al espíritu constitucional que desde 1967 proclamaba en el viejo artículo 109 la existencia de gobiernos departamentales<sup>20</sup>. El análisis convencional se aferra a la eliminación de la palabra "gobierno departamental"

que trajo la reforma constitucional de 1994 como prueba de la belicosidad del centralismo de cara a cualquier intento de descentralización departamental. En realidad la reforma de 1994 puso coherencia al ideario constitucional que ni siquiera con la Ley de descentralización de 1932<sup>21</sup> había dejado de pretender un modo de Estado donde el nivel intermedio se armaba como actor pero como uno de una desconcentración por incorporación territorial.

La formulación presente en la Constitución de 1967 era de entrada ambigua y quienes han querido beber de sus sentencias el mandato para una lucha por una descentralización departamental sucumben a la pasión antes que al análisis recatado. Tampoco es cierto que como efecto del paradigma municipalista decantado desde 1994 la administración departamental hubiera acabado como un hueco del Estado sin recursos, proyectos y con seguridad no dejó de ser botín de los partidos políticos de turno. La ejecución del gasto público de las nueve prefecturas bolivianas pasó de alrededor de 130 a 450 millones de dólares entre 1994 y el año 2002 equivaliendo este monto final a más del 85% del monto atribuible al nivel municipal<sup>22</sup>. Hay que añadir que desde un punto de vista de la organiza-

20 Durante las reformas constitucionales de 1994, se eliminó en Bolivia de su texto constitucional el término "gobiernos departamentales" lo que se suele mostrar por los ideólogos regionalistas como un retroceso.

21 En los años 30 del siglo XX se produjo en Bolivia un referéndum que aprobó la conformación de un esquema que diríamos procuraba llevar al extremo de lo posible dentro de un modo de Estado simple, opciones efectivas de territorialización.

22 Terán, J.A. (2004) "Relaciones fiscales intergubernamentales" en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo I, USAID/PLURAL/ILDIS, p. 187

ción territorial del poder llama la atención frente a la fase de 1972 que la segunda arrancada en 1994 sustituyera el esquema de bifurcación por el de desdoblamiento pues las prefecturas absorbieron bajo su paraguas tanto la figura de orden interno como la de desarrollo departamental antes diferenciadas en dos órganos que como vimos estaban separados.

Es importante advertir que una gran causa del péndulo hacia el meso que ahora vivimos fue la incapacidad de haber explotado mejor la aspiración de un esquema de desconcentración por incorporación territorial a través de las prefecturas. Como acabamos de ver el nivel de administración departamental lejos de haber sido vaciado de operaciones y recursos mantuvo un volumen considerable de recursos frente al nivel municipal espiritualmente hegemónico aunque ambos incluso sumándolos demuestran cuán centralizadas permanecen aún las finanzas públicas en el nivel nacional, LPP incluida<sup>23</sup>.

El legítimo entusiasmo regionalista del presente opaca injustamente las posibilidades que estuvieron implícitas en el diseño boliviano derivado de la Constitución para el meso y será proclive a exponer ese esquema como burdo centralismo en lugar de enfriar la cabeza y observar mejor qué se tuvo y qué se pudo extraer de ello. Se reprocha comúnmente como símbolo de autoritarismo que el prefecto respondía al Presidente de la República cuando eso era lo consecuente con el diseño; se denuncia con

los aspavientos de quien sube a la palestra un reo *in fraganti* que la ley 1654 no fue una “descentralización” desentramándola como una desconcentración vil. Justamente se trató de una desconcentración pero no como arreglo de mala fe sino como opción legítima de una fase histórica determinada. Finalmente quién puede demostrar que un modelo efectivamente implementado de desconcentración territorial puede no ser tan transparente y fiscalizable como uno donde rija la elección democrática y la descentralización. La experiencia de los municipios es contundente pues demuestra que elecciones y descentralización no necesariamente conllevan transparencia, eficiencia o menos corrupción. Probablemente una de las más demostrativas subutilizaciones de las potencialidades existentes en un esquema de desconcentración sea la manera consecuente con la que se eludió el mandato de la ley 1654 de administrar en los departamentos los items de salud y educación.

Con todo es posible que incluso en el hipotético caso de lo que hubiera sido una apropiada explotación del esquema implícito en la Constitución de 1994 para los departamentos, el modo de Estado simple no genere las condiciones de un equilibrio territorial óptimo en Bolivia. Por tanto, que la realidad histórica, económica o étnica reclamen por un nuevo nivel territorial meso con cualidad gubernativa ya que ella no se deja procesar ni por un nivel municipal de autonomía como hemos visto tolera-

23 Idem. P 188.



do pero sin romper el monopolio legislativo; ni por un nivel intermedio consagrado —en el escenario ideal— a buenas reglamentaciones de leyes nacionales adaptándose innovativamente a la escala regional. Un indicio relevante ha sido la importante proporción de gasto prefectural fuera de competencia<sup>24</sup> que el municipalista denunciará como abuso y el ordenador espacial puede más bien considerar como obvia penetración competencial de un nivel que no admite camisas de fuerza y acaba expandiendo su gasto como la corriente de agua que artificialmente presa, acaba abriéndose camino entre el cemento.

Hechas esas consideraciones, cabe volver al tema de este acápite, pues está claro que la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional no es cualquier ruptura; es sólo esa que tiene como destinatario no el mundo subnacional del Estado como bloque, sino el meso. Por si fuera poco lo analíticamente avanzado hasta aquí surge inmediatamente un nuevo problema a pesar de haber aclarado el acotamiento de la autonomía como concepto y haber detectado el nivel territorial que se encuentra en la querrela pues resulta que son muchos los países que han dado un potenciamiento de estatalidad en sus niveles intermedios comparables a los reclamados aquí. Si muchos países tienen mesos comparablemente fuertes pero sobre esa misma base estructuran modos de Estado de todas maneras distinguibles entre sí: ¿cuál es la explicación de estas distintas sendas para arreglos hermanados

por eso de tener mesos fuertes pero desembocando en diversas playas? La dilucidación de este aspecto nos remite inevitablemente a la teoría de los *modos de Estado*.

### **La variable autonomía y el nivel en querrela de cara a su encadenamiento final en el Estado**

El modo de Estado es el concepto que permite entender porqué un Estado se catalogará como federal o unitario. Se trata no sólo de una definición estructural sino de la *más estructural de todas*. Por ello es que generalmente suele aparecer en el llamado pórtico constitucional de las Cartas magnas donde los preámbulos o títulos preliminares acogen una sentencia definitiva como aquella de que Bolivia es una República unitaria o Colombia una República unitaria descentralizada. Esta decisión influye luego en la normativa constitucional derivada que pasará a dar detalle como sucede con los artículos 108, 109 y 110 o el paquete normativo referido al régimen municipal de la constitución boliviana.

Como se anticipó arriba el fenómeno de la ruptura o no del monopolio legislativo a favor del meso es el que escinde los modos de Estado en dos grandes familias. Pero la comprensión de las mismas está sujeta a una variedad de interpretaciones y nominaciones que entorpecen un entendimiento rápido del fenómeno. Es bueno resumir aquí primero las posibilidades de entendimien-

24 Ver el Ministerio de la Presidencia (2001) *Estudio de capacidades prefecturales*.

to diverso sobre el tema pues por un lado están todas esas comprensiones relativamente deliberadas sobre el tema y que pueblan la prensa, los debates y las charlas informales. No se puede exigir a estos charlantes un acceso científico a los temas y por ello es abusivo esperar que no confundan uniformización jurídica de la vida desde el Estado con unicidad del Estado como ente. En este dominio mundano de entendimiento de las cosas y plagado de leyendas y prejuicios el Estado es unitario porque es igual a patria integrada y cualquier intento de alteración de esa realidad huele a traición.

Existe un segundo dominio explicativo que sí se alimenta de la doctrina pero no sólo, pues se sustenta con igual fuerza en ciertos convencionalismos no siempre rigurosos. Este segundo dominio es delicado pues puebla e influye los textos constitucionales y puede ser fuerte en los mismos círculos académicos aunque no por ello satisfactoriamente riguroso. Un ejemplo claro es cuando se esgrime que un modo de Estado es federal porque sus entes federados son Estados y como tal requeriría para su nacimiento de la preexistencia de Estados. Esta afirmación que suena técnica es sin duda alguna errónea. Mientras tanto el tercer dominio explicativo es aquel donde se fijan los conceptos no en vez o en contra de las definiciones de los otros dos dominios recién expuestos pero privilegiando el rigor aunque éste no aparezca en la superficie del debate. La utilidad principal de este dominio explicativo radica por tanto en ofrecer una orientación técnica para procesar mejor la convivencia con

los otros dominios explicativos los cuales no se debe ni puede desplazar. Se sobreentiende que no se está afirmando que en este tercer dominio explicativo el privilegio al rigor excluya diversos enfoques confrontados por mucho que sea respetando el canon científico de análisis.

Veamos los resultados conceptuales en relación al modo de Estado y sus familias permaneciendo en este último dominio explicativo. Trabajemos para comenzar con la familia de modos de Estado cuando no se ha producido la ruptura del monopolio legislativo. El primer dato es que se tiene un Estado territorialmente *monosegmentado*. Hay una sola fuente de la norma legislativa territorialmente radicada en el nivel nacional, por mucho que el Estado aliente administraciones territoriales fuertes subnacionales que no llegarán a *segmentar territorialmente* el Estado. La monosegmentación es por tanto concomitante a una concentración del poder territorial en el nivel nacional. Las variaciones en esta familia de modos de Estado monosegmentados se producen por un debilitamiento o recrudescimiento de la concentración mencionada, según se vea. En un caso el Estado prácticamente prescinde de *instancias* territoriales locales y por supuesto intermedias, quedando ambas reducidas a *áreas geográficas* de administración. Esta opción de *hiperconcentración* es rara pues por lo menos uno de los niveles subnacionales suele destacar en el armado final. Ya sea el nivel intermedio como sucedió con la primera fase del ciclo territorial boliviano que vimos alentó unas instancias territoriales a nivel departamental relati-

vamente estructuradas; o ya sea el nivel local subordinando al intermedio como pasó desde 1994 en Bolivia como efecto de la Ley de Participación Popular. Esta segunda variante es muy frecuente y puede calificarse como de semiconcentración de la facultad legislativa que permanece obviamente en el nivel nacional pero donde uno de los niveles subnacionales destaca. No se olvide que por el análisis histórico hecho anteriormente la instancia territorial actora hegemónica de la primera fase (los departamentos del DL 10460 de 1972) tiene un portento y alcance de estatalidad menor al de la instancia territorial hegemónica de la segunda fase (los municipios de la LPP).

Este primer mundo de modos de Estado simples se corona con el caso de *hipoconcentración* por tratarse de uno donde a un fortalecimiento del nivel municipal en la estructura, se añade necesariamente una cualificación notable del nivel intermedio. Este caso tiene en la Francia actual su mejor y máximo exponente y pienso que Colombia puede inscribirse en esta línea. ¿Se ha roto aquí el monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso? Ciertamente no, pero el grado de territorialización del poder es deslumbrante por sus éxitos y alcances. Lo que ha sucedido aquí es que el Estado ha decidido llevar al extremo la territorialización del poder sin dejar la monosegmentación de raíz. Ha decidido estirar hasta donde es posible la mecánica de la desconcentración del poder al consolidar corporaciones territoriales fuertes, ambiciosas en su alcan-

ce temático y profundas en su legitimación política porque es consustancial a este caso la elección de autoridades por vía democrática y la instauración de lo que se ha llamado en la categoría de cualidad gubernativa, un ámbito de asuntos propios. Este mundo del Estado territorialmente monosegmentado y de una concentración que va de mayor a menor es lo que en el segundo dominio explicativo, el de los convencionalismos terminológicos, se conoce vulgarmente como "Estado unitario".

La segunda familia de análisis emerge cuando se ha producido la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor de meso. Las variantes aquí se producen por la forma de segmentación territorial y algunos efectos adicionales que repasaremos de uno en uno. Comencemos por el potente caso de la *bisegmentación* del poder territorial en el Estado. En estos modos de Estado llamados bisegmentados se parte de una suerte de "doble estatalidad". El caso más afamado es sin duda el federal pues se supone que la misma soberanía estatal no sólo se deriva del pueblo sino al mismo tiempo de los entes federados como reza la Constitución suiza<sup>25</sup>. La pugna será entre derecho federal y derecho meso ya que tanto el nivel nacional como el meso tienen sus facultades legislativas propias o coordinadas según sea el caso. La identidad estatal la construyen entonces normalmente Federación y entes federados y no hay huecos para un tercer actor ni por arriba (una suerte de noción de ente supremo agregador ubicado tanto sobre la Unión co-

25 Ver el pósito constitucional de la CP suiza.

mo sobre los entes federados) ni hacia abajo (no cabría por ejemplo insinuar el nivel municipio como tercer actor). La remarcable invención autonómica de 1978 con la nueva Constitución española y cuyos antecedentes se remontan al debate constitucional republicano español de los años 30 y al esquema italiano de 1948 de la post guerra del siglo XX, no difiere en esto del esquema federal: España y sus Comunidades Autónomas comparten binariamente la médula de estatalidad y bisegmentan el Estado en términos territoriales. ¿Significa que en el modo de Estado federal y en el autonómico los municipios desaparecen? Por supuesto que no, y se ha mencionado arriba cómo en el caso Español reciben en primera instancia la bendición de la autonomía al mismo tiempo que las Comunidades Autónomas. Pero se ha dicho también que así como sucede con la Constitución italiana, los arreglos constitucionales y de legislación derivada del texto constitucional español acaban precisando que finalmente entre los niveles territoriales, orwelianamente, unos son más iguales que otros.

Es de fundamental importancia detectar diferencias sustantivas entre los dos modos de Estado binarios para aclarar el desemboque federal como distinto del autonómico. Una gran diferencia radica en lo que llamaré la *sobredeterminación del nivel territorial meso sobre el funcionamiento global del Estado*. Sólo el modo de Estado federal debe poseer este rasgo para ser tal. El mecanismo por excelencia para concretizar esa sobredeterminación es el efecto de un senado efectivamente territorial. Estas cámaras altas no sólo tienen diversos

nombres en los países federales, sino que pueden conformarse de distinta forma en cada uno de ellos yendo desde la más heterodoxa en el Canadá (designación desde el centro), pasando por la más apegada al soberano meso en Estados Unidos (elección directa por voto) y acabando en la más ejecutiva como en Alemania (delegación de miembros del gobierno meso a la cámara). En cualquier caso esas cámaras altas inciden en la normativa estatal estructural e incluso la de rango legal (veto de legislación nacional específica desde la cámara territorial como en Alemania) dejando de ser simples cámaras revisoras para convertirse en protectoras efectivas de los intereses territoriales de los entes federados pudiendo jugar un rol decisivo en las reformas constitucionales generales pero en todo caso en aquellas que los afecten. Este efecto está ausente en España o Italia donde los senados respectivos no se han compadecido del peso que el meso en ambos países ha adquirido en las décadas pasadas. Justamente la discusión de las reformas de los Senados en ambos países es tema recurrente en el debate de la reforma constitucional española o italiana sin aparente salida por el momento. La bisegmentación puede entonces existir sin la sobredeterminación en cuyo caso el esquema español de 1978 que se conoce como autonómico puede presentarse como ejemplar.

Pero así como en 1978 se consolidó/inventó el modo de Estado autonómico la evolución doctrinal y práctica en Italia, Sudáfrica y el Brasil han abierto la senda sin consumarse aún, para un modo de Estado *trisegmentado*. Los ac-

tores que conforman la estatalidad son tres que se traban como equipotentes y se hallan sólo subordinados al Estado que aparece como envoltura final. Pero la novedad que traen esos países no sólo replantea (especialmente el caso del Brasil) el dilema del encapsulamiento municipal típico de la bisegmentación federal o autonómica, sino que introduce el tema de *disociar el Estado frente al nivel nacional gubernativo* (Italia y Sudáfrica). El Estado trisegmentado exige separar al Estado del nivel nacional pues de lo contrario éste último arrastraría un peso constitucional que haría imposible una equiordinación entre niveles. Por el otro lado, el nuevo tercer actor en juego –los municipios– no podría participar si no se lo desprende del estigma de verse catalogado como mera corporación territorial que vimos es la constante en los modos de Estado monosegmentados y del bisegmentado también. En efecto, en un esquema trisegmentado al nivel municipal se le reconoce poder de legislación con lo cual en este único caso la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional tiene dos puertos a beneficiar: el meso y el nivel local. A cambio de un sistema complejo de sobredeterminación o de un senado sin papel territorial, la trisegmentación puede prescindir de una cámara alta territorial y a cambio proteger constitucionalmente una masa crítica de sustancia de legislación expandida a favor del meso y los municipios.

Si entramos al dominio explicativo del convencionalismo y la tradición analítica armados de estos conceptos se entenderá cuán limitada es la vieja confrontación entre “unitario vs. federal”.

Hemos visto que existe un mundo que solemos llamar “unitario” donde es posible un impresionante desarrollo de la territorialización del poder sin haberdejado la desconcentración demostrando lo poco maligna que es ésta como mecánica de organización territorial. Se trata del usualmente llamado “Estado unitario descentralizado” que justamente alude a un aprovechamiento inteligente del marco “unitario” para darse márgenes de territorialización aceptable y adaptar e incluso variar en estrategias, gestión estatal y legitimación política. Por otro lado hemos visto que cuando se produce la ruptura del monopolio legislativo se abre un mundo nuevo donde la salida federal es sólo una entre varias y donde la invención autonómica de 1978 en España ha enriquecido el menú de alternativas pero debe ahora compartir ese privilegio con opciones de trisegmentación del Estado en términos territoriales.

Por lo visto entonces no era suficiente acotar la autonomía como concepto; y luego desplegar la categoría genérica de la cualidad gubernativa. Se vio que era importante determinar el nivel territorial en querella y se vio que ese nivel coincide con el meso. Pero llegados allí se constató que un meso con cualidad gubernativa era un fenómeno compartido por Alemania y España lo cual imponía indagar más de cerca qué variables se añadían para acabar diferenciando modos de Estado que compartían todos el tener mesos con cualidad gubernativa. En medio de toda esta discusión conceptual se ha visto además que en el debate diario confluyen varias perspectivas de explicación, in-

interpretación y entendimiento en relación al tema. Existen tres dominios explicativos que deben convivir donde uno se concentra en la indagación rigurosa y otro aprovechando muchas veces de ésta, privilegia los convencionalismos terminológicos.

Para cerrar estas consideraciones conceptuales es importante aclarar tres conceptos ligados: las modalidades de territorialidad en el Estado; la dupla desconcentración/descentralización y la cuestión de las (a)simetrías en el modo de Estado. En el transcurso de las líneas precedentes se ha mencionado intermitentemente tres formas de existencia de la territorialidad del Estado. Por un lado se ha mencionado a las áreas geográficas de administración como el soporte básico del Estado para proveer sus productos independientemente de autonomías o federalismos. Las áreas geográficas para el caso boliviano se encuentran mencionadas en el Art. 108 de la CPE. Es la fatalidad geográfica y su efecto sobre el acceso optimizado a los asentamientos humanos lo que muchas veces determina los tamaños de las áreas geográficas en un Estado pero muchas veces –aunque de forma menos probable cuanto más se baje en los niveles territoriales– la lógica de las áreas no responde necesariamente a un cálculo típico de ordenamiento espacial desarrollado. Más allá de ello son generalmente los sectores de la gestión pública como los de salud o educación los que zonifican sus áreas de intervención al margen de las áreas geográficas de administra-

ción estatal si bien en Bolivia la ley municipal ha señalado que esta conducta debería reconducirse<sup>26</sup>. Es probable también que sea más bien un área de demostrada identidad histórica o cultural la que funge además como área geográfica de administración estatal. El despliegue de los mecanismos de coerción y resguardo del orden público encabezan las razones de las áreas geográfica del Estado de tal forma que si se hubieran eliminado las corporaciones de desarrollo de la fase de 1972 no es imaginable que por ello se hubiera renunciado a la comandancia general del departamento. Pero no sólo se tienen asuntos de coerción como justificaciones de las áreas si uno se pone a pensar en la galaxia de entidades públicas departamentalmente ubicadas pero estrictamente dependientes de mandos nacionales y operando por fuera incluso de la prefectura.

Una primera cualificación del área así entendida es la inyección de procesos electivos a las autoridades (baja intensidad) y como consecuencia previsible, la asignación de recursos fiscales más o menos estables (media intensidad). El *área* se ha convertido así en una *instancia* territorial del Estado donde la corporación territorial (alta intensidad) es la figura más desarrollada que como dijimos es la frontera de posibilidades dentro del modo de Estado simple para territorializar intensamente sin romper el monopolio legislativo. Se entiende entonces que el departamento en Bolivia no sólo se concibió como área geo-

---

26 Art. 167/IV de la ley 2028.

gráfica pues representa al mismo tiempo una corporación territorial que vehiculiza visiones de desarrollo socio-económico de alcance más o menos amplio. La provincia<sup>27</sup> boliviana está consolidada como área geográfica mientras que la sección municipal boliviana genera un par de problemas a raíz del dilema estructural analizado con detalle en las líneas precedentes. Hemos visto que los mismos especialistas basculan sus definiciones entre ver en el municipio algo con cualidad gubernativa o sólo reducirla a corporación territorial. El nivel municipal genera indisposición dentro de los modos de Estado porque si bien contiene gruesamente todos los rasgos de la cualidad gubernativa, es resistido por el ordenamiento jurídico en ese alcance aunque en términos materiales no hay duda de que en Bolivia el municipio no es sólo área geográfica habiendo superado tanto el ser instancia territorial como el ser corporación: es *entidad territorial*, si por tal entendemos la forma de territorialidad en el Estado que presupone los atributos de la cualidad gubernativa. El cantón que en Bolivia viene a ser la célula puede por su parte ser considerado como el campo más peculiar de la organización territorial boliviana pues no cabe duda que estamos ante un área geográfica con el corregi-

dor, dentro de la línea de mando directa Estado, como expresión máxima de ese hecho. Pero simultáneamente el cantón tiene más funciones que esa al ser por ejemplo molde de conformación de los comités de vigilancia<sup>28</sup> y más llamativo es el hecho que para esa jurisdicción se elija al agente cantonal<sup>29</sup> que compartirá eventualmente ese espacio con el subcalde<sup>30</sup> a cargo de los distritos municipales que según la ley municipal deberán tender a acoplarse con los cantones<sup>31</sup>. El cantón es instancia territorial de baja intensidad por la presencia –justificada o no– por el momento de una autoridad electa; y es además área del nivel geográfica del nacional y del gobierno municipal al mismo tiempo.

En este contexto es de fundamental importancia diferenciar la territorialidad de la *espacialidad* de tipo geoeconómico o ecológico debido a que si bien no suelen estar aisladas del armazón territorial del Estado su confusión puede llevar a proposiciones que desnaturalizan el diseño estatal en términos de descentralización del Estado. Las configuraciones espaciales de corte por ejemplo geoeconómico pueden ocupar tramos de la superficie, si vale el término, que trascienden límites político-administrativos. Son importantes elementos del or-

27 En Bolivia se habla del departamento, las provincias, la sección municipal y el cantón como unidades político administrativas.

28 Art. 10 de la LPP. Los Comités de vigilancia creados por la LPP tan afamados en el exterior por corrientes participacionistas y que vinculaban la sociedad civil territorializada con el Estado, han decepcionado en la práctica boliviana.

29 Art. 204 de la CPE.

30 Art. 42/II/1 de la ley 2028.

31 Art. 166/III.

denamiento espacial económico útilmente acoplables al ordenamiento territorial, pero raras veces se aconseja casarlos burdamente. Volveré sobre este punto en la parte final del ensayo al revisar rápidamente las grandes líneas de propuesta que cursan en el debate actual sobre autonomías, una de ellas afectada por la confusión entre espacio y territorio.

La diferenciación entre áreas, instancias y entidades territoriales nos facilita la tarea de ubicar mejor dos conceptos que son fundamentales. La desconcentración y la descentralización del poder en el Estado. En ambos casos se trata de procesos de traspaso de poder de un nivel territorial superior (no necesariamente el nivel nacional) a uno inferior. Pero difieren en que cuando se trata de una desconcentración el traspaso no implica en el receptor facultad legislativa y éste puede ser sometido a control de mérito del delegante, así como revertirse ese traspaso hacia el titular. Pero la desconcentración misma no debe verse como la versión fea de la organización territorial del poder pues presenta una modalidad que puede ser útil incluso en marcos federales. En realidad modalidades de desconcentración no desaparecen ni con autonomías y tampoco debería vérsela como la simple etapa preparatoria de la descentralización<sup>32</sup>. Sí se puede hablar de diversos estilos de desconcentración desde los más rudos hasta el más complejo y ambicioso que es el ya mencionado de la

desconcentración por corporación territorial. La descentralización por su lado es la mecánica que traspasa poder de un nivel territorial superior a uno inferior abriendo facultad legislativa en el receptor e impermeabilidad al control de mérito. Cuando se producen procesos de descentralización necesariamente surge la forma entidad territorial y consecuentemente la cualidad gubernativa con la autonomía como el detonante.

Para ser justos habrá que reconocer que existe en la doctrina y entre los convencionalismos terminológicos varias opciones de encarar la definición de este importante par conceptual. Uno puede distinguir dos tradiciones de definición. Está primero aquella que no diferencia la descentralización de la desconcentración quedando sólo aquella como término madre y apareciendo eventualmente la desconcentración como variante de descentralización. Dentro de esta línea aparecen además quienes sacan estas dos mecánicas del estricto ámbito del Estado y confunden descentralización con privatización o terciarización de operaciones. Veamos algunos ejemplos de esta primera línea.

Está para comenzar la más difundida y es la que distingue una “descentralización política” de una “administrativa” donde ésta implicaría un traspaso de reducidas facultades normativas y estaría concentrada en el control de la gestión, mientras que aquella trataría de un traspaso de poderes de decisión sobre temas políticos importantes con fa-

32 Aunque así lo sugieren Bahl, Roy/Martínez, Jorge (2005) “Sequencing Fiscal Decentralization”, p. 6.



cultad normativa<sup>33</sup>. Debemos detenernos un poco aquí por dos razones. La primera porque nada menos que nuestra Constitución consigna en el artículo 110 el “régimen de descentralización administrativa” ante lo cual he sostenido arriba que en el marco del dominio explicativo del estricto rigor se trata de otro nombre para lo que es una *desconcentración por corporación territorial*. Esta aparente veledad conceptual se valorará en su justa dimensión si se retiene en la mente lo siguiente: una cosa es cuando el poder se difumina (desconcentración) y otra muy distinta cuando se luxa (descentralización). La segunda razón es que los respaldos analíticos que públicamente se atribuyen a la propuesta del Comité pro santa Cruz se adhieren a esta línea definitoria aunque proponiendo una fórmula muy curiosa: la autonomía sería sinónimo de “descentralización político-administrativa” donde la parte “política” referiría exclusivamente a la esfera del poder Legislativo mientras que la “administrativa” a la del poder Ejecutivo<sup>34</sup>. Pero no hay que buscar mucho para convencerse que ni lo político se reduce al poder Legislativo pues incluirá justamente al gobierno subnacional y el Poder Ejecutivo con seguridad que es más que administración.

Dentro de este enfoque de considerar el término descentralización como

raíz hay otros que ofrecen otra posibilidad de variación del término y dirán que hay tres tipos de descentralización: la desconcentración, la devolución y la delegación. Aquí delegación es sinónimo de un encargo desde el nivel territorial superior al nivel inferior y se tendría devolución cuando gobiernos subnacionales reciben competencias y capacidades responsabilizándose por sus servicios. Desconcentración sería dotar de mayor maniobrabilidad de funcionamiento a las unidades que se quedan bajo dependencia jerárquica del desconcentrante<sup>35</sup>. Otro autor usa la misma raíz terminológica descentralización para estirla casi a lo insufrible y variarla en su forma “política”, “operativa” y “económica” donde la primera sería transferencia de competencias de decisión a procesos políticos subnacionales donde además los receptores pueden ser actores sociales de la sociedad civil; siendo la operativa una transferencia de competencias de operación de decisiones y la económica una donde se transfieren procesos productivos a la competencia económica<sup>36</sup>.

La otra corriente es la que ofrece una separación entre descentralización y desconcentración que es donde se inscribe la propuesta hecha aquí. Pero dentro de esta segunda línea de razonamiento una posibilidad es que se maneje un concepto de desconcentración

33 Una explicación en ese sentido aunque no textual ver en Jordana, J. P. (2001) “Relaciones interdepartamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional” p. 13. BID.

34 Separata II, p. 25.

35 Jordana, p. 13.

36 Finot, I (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, p. 41.

complejo incluyendo aquella por corporación territorial y otra será reducir la desconcentración al caso rudo donde un ministerio nacional afloja un poco las jerarquías frente a sus agencias o unidades subnacionales<sup>37</sup>.

Para completar este acápite dedicado a la teoría pura del ordenamiento territorial debemos indagar la tercera cuestión referida a las (a)simetrías en el arreglo territorial. Es importante trabajar las especies de (a)simetría que pueden estar en juego y sin duda la primera que llamaré (a)simetría estructural es por la que se debe comenzar. Si en un país conviven unidades meso con cualidad gubernativa con otras que no la tienen se produce el caso de una *asimetría de tipo estructural*. La experiencia francesa y británica pueden ponerse como los casos remarcables de esta posibilidad. La forma en la cual esta asimetría adquiere vida puede diferir de país en país debido a que podría dejarse la (a)simetría estructural como efecto de una decisión de la gente de un departamento, provincia o región meso. Para ello previamente la Constitución simplemente debe admitir tanto esa ventana de voluntariedad como la estructura asimétrica como posibilidad. Es llamativo que esa misma ventana puede permitir que la gente llamada a pronunciarse opte en cada lugar por la cualidad gubernativa para su región o departamento con lo cual la posibilidad de la asimetría sucumbe ante la inclinación unánime y popular en cada pieza meso por ser todos autónomos como sucedió finalmente en la España post 1978. La idea de-

fendida por el movimiento cívico cruceño no se opone por supuesto a una generalización de lo que se llama autonomía para los departamentos pero abogan porque se les deje seguir a ellos un camino autónomo aunque los otros departamentos no lo quisieran llevando al modo de Estado a una asimetría estructural que por lo visto no sería algo maligno. Francia tiene una asimetría estructural periférica, a diferencia del caso británico con la llamada devolución escocesa, pero nótese cómo la asimetría estructural no ha alterado el carácter unitario de Francia ni el compuesto de Gran Bretaña.

La segunda forma de (a)simetría tiene que ver con las dimensiones de paquetes de competencias que se transferirán y la mejor manera de resaltar este fenómeno será suponer como hipótesis de trabajo de que se ha instalado en el país una simetría estructural por tanto, aquella donde todos los departamentos gozan de cualidad gubernativa o son sin excepción autónomos. Pero será interesante aceptar que no porque todos sean autónomos deben necesariamente recibir el mismo volumen de competencias con lo cual nos encontraríamos ante una simetría estructural combinada con una *asimetría competencial*. Esta puede ser una alternativa para no sobreexigir a departamentos menos capacitados para asumir un paquete competencial excesivo, pero al mismo tiempo no impedir que otros mejor dotados financiera y organizacionalmente sí puedan iniciar un recorrido de ejercicio competencial amplio. Las maneras de deslindar cuáles se

---

37 OECD (1997) *Managing across levels of government-Overview*, Part I, p. 17.

pueden considerar departamentos del máximo techo competencial de aquellos de un techo menor pueden apoyarse en parámetros más o menos objetivos como la comparación de la capacidad tributaria genuinamente imputable al departamento versus el gasto histórico del nivel nacional cristalizado en las entidades del sector público ubicadas en ese departamento.

La tercera modalidad de (a)simetría la llamaré *diferencial* pues introduce una dimensión peculiar de inclusión, consideración o legalización de rasgos culturales, lingüísticos, del derecho o incluso fiscales y organizacionales como incrustaciones que serán parte del arreglo estatal final. Si bien esta no es la única vía de incorporar elementos perjudicialmente segregados por alguna forma de exclusión (como la de tipo étnico) puede ser en muchos casos la válvula adecuada para atacar desarreglos pendientes permitiendo en la entidad territorial arreglos específicos de cooficialidad idiomática o de aplicación en ciertos casos o partes de la entidad territorial de un derecho consuetudinario. Parecería entonces que una *asimetría diferencial*, no necesariamente la hace más autónoma a una entidad o la carga de más competencias pero con seguridad que la adapta mejor a su tradición, historia o identidad.

Son específicamente las consideraciones sobre (a)simetrías competenciales las que llevan tarde o temprano al develamiento de la imperiosa tarea de diseñar sistemas efectivos de solidaridad interterritorial. Cuando se establecía la posibilidad de deslindar departamentos con techo competencial máximo se derivaba esa idea de un ratio ma-

temático determinado que ponía en la balanza, por un lado, aportes ciudadanos del departamento contra gasto en ese departamento del Estado, por el otro. Como no se toman en cuenta las regalías -por ejemplo petroleras- entre los aportes, se maneja un dato que refleja genuinamente el aporte ciudadano vía impuestos. Donde la relación sea positiva será en buena parte por efecto agregado del tejido económico del departamento independientemente de que no debe olvidarse que podría darse un mayor *esfuerzo* tributario incluso bajo esas condiciones. Pero los otros departamentos con ratio negativo desnudarán su debilidad económica aunque también aquí puede jugar su rol un debilitado esfuerzo tributario o arreglos inapropiados de los dominios tributarios que no dejan rebalsar justamente excedentes fiscales provenientes de bonanzas exportadoras cíclicas para los departamentos considerados reforzables. No obstante, la brecha entre ambos tipos de departamentos justifica un primer sistema de solidaridad especializado que llamaré de cohesión y cuyo propósito no es hacer transferencias para desayuno escolar sino para inyectar recursos en la búsqueda de una convergencia gradual pero sostenida de los PIB interdepartamentales. Hecha esta definición se suma un nuevo dilema pues una cosa es atender las economías regionales en el muy largo plazo y otra muy distinta garantizar que los nuevos gobiernos departamentales no quiebren luego de un par de años por déficits inmanejables de sus finanzas.

Se necesita entonces de un segundo sistema de solidaridad que llamaré de compensación interdepartamental para

cerrar, bajo claros controles de esfuerzo fiscal y racionalización de costos administrativos, la eventuales brechas fiscales. Departamentos que en el primer cálculo aparecían por debajo pueden aquí subir en el ranking por el simple hecho que ahora sí se trabaja con una estructura general de ingresos territoriales donde aquellos por origen tributario pero ahora como flujos reales territorialmente apropiados, son sólo una parte más. Por tanto los departamentos que se benefician con regalías cubrirían mejor por muchos años sus gastos anuales. En los años recientes se ha producido una discusión agria en el Canadá cuando provincias que comenzaron a recibir regalías por explotación hidrocarbúfera insistieron en seguir recibiendo transferencias compensatorias<sup>38</sup>. Entonces será importante en general no alentar transferencias que malcrien a los departamentos por la vía de excedentes orgánicamente injustificados. Finalmente debe aceptarse la constitucionalización del tercer sistema denominado de ecualización que a diferencia del primero que se preocupa por la dinámica de los PIBs departamentales en el largo plazo; y del segundo que compensa las finanzas departamentales, atiende la garantía de un acceso de la gente a pisos sociales mínimos en educación, salud y saneamiento básico lo cual puede hacerse desde cada departamento y a través de transferencias intermunicipales en cada uno de ellos.

### **Perspectivas propositivas del debate en la coyuntura**

Este ensayo al entrar a su parte final hace una sinopsis de las propuestas más relevantes en curso dentro del debate boliviano contemporáneo para ubicar mejor el avance que se ha logrado en el debate conocido públicamente como de autonomías. Simplificando las propuestas se puede constatar tres grandes líneas de reflexión prácticamente excluyentes entre sí. Por un lado está el enfoque etnicista/comunitarista/socialista, por otro lado el de tipo espacialista y finalmente el enfoque territorial. El primero tiene en las ideas del Movimiento Sin Miedo<sup>39</sup>, un exponente destacado que se resume en un esquema de revisión gradual pero se supone gratificante de los actuales departamentos que serían reflejo odioso de las exclusiones sociales y coloniales que se arrastrarían hasta hoy. La propuesta misma ha ido ajustando su visión y ha pasado de una extravagante propuesta de "federación de municipios" a una donde se acepta gobiernos autónomos regionales, locales y una asamblea nacional. Como el Estado boliviano sería por esencia reflejo de "algo" (probablemente de Europa y las aspiraciones de despersonalizadas elites nacionales) pero no de su gente y sus muchedumbres, el mismo debe operar de una buena vez como espejo de éstas. Si bien se emplea el concepto de poder legislativo para las futuras regio-

38 Ver Smith, J (2005) "Canada: a noisy squabble over offshore oil and equalization" en *Federations*, Vol. 4, N°3, p. 19.

39 Este es un partido de izquierda ortodoxa que gobierna en el municipio de la sede de gobierno de Bolivia.

nes, inmediatamente se reapuesta con igual vigor por la planificación quinquenal y participativa de raíz más socialista. La crítica a la delimitación de los actuales departamentos colinda con el enfoque espacialista pues los departamentos coloniales y mantenidos por la República no sólo habrían partido pueblos, sino ecosistemas. En este mundo posterior al Juicio Final, los municipios actuales serían sometidos a una fusión radical dejando menos de 100 y cada uno debería tener un estatuto para avisar no cómo quiere gobernar pero también cómo producir. La Asamblea nacional se compondría de delegados de todas las autonomías que así trasegarían las verídicas identidades de abajo hacia arriba bautizando su propuesta como una federación de municipios y regiones añadiendo como federables a las Nacionalidades originarias<sup>40</sup>.

Con la difusión de una propuesta formulada desde el Comité Cívico de Chuquisaca<sup>41</sup> se tuvo la confirmación de una serie de propuestas que se inclinan por enfatizar una redelimitación de las unidades político-administrativas del país en función de franjas multidepartamentales que combinen lo mejor de distintos pisos ecológicos. En estos casos no hay mucha reflexión sobre las dimensiones más cualitativas de un nuevo modo de Estado y más bien una concentración en los efectos que este armado tuviera sobre la puesta en marcha de es-

trategias de desarrollo y planificación regional complementadas por propuestas organizacionales singulares como la de tres juntas de desarrollo en cada una de las franjas multidepartamentales agrupando allí a los jefes de repuestas corporaciones departamentales de desarrollo, desconcentrando el poder político mediante gobernaciones en cada franja macroregional dejando al "sur" (hecha de Tarija, Potosí y Chuquisaca) el poder Judicial y Legislativo; y al "noroeste" (Beni, Pando y La Paz) el Ejecutivo mientras que la "descentralización administrativa" significaría finalmente bajar los viceministerios del Poder Ejecutivo nacional a estas nuevas instancias según se justifique por peculiaridad macroregional. Estas visiones llamativas no están solas, pues colindan con reforzamientos más doctrinales desde la academia que procuran igualmente pegar de buena fe geoconomía con corte político-administrativo de tal forma que la fatalidad colonial de lugares injustamente dotados con diferentes grados de riqueza y gente sea superada por ordenadores territoriales justicieros que tracen linderos, garantizando regiones o zonas con un poco de todo.

La tercera vertiente responde a un enfoque territorial y por el momento tiene su exponente más sistemático en las reflexiones y propuestas que ha planteado el Comité Cívico de Santa Cruz. Evidentemente inspirada en la experiencia

40 *Ventana Ciudadana*, viernes 18 de marzo 2005. Una crítica al enfoque subyacente puede verse en Archondo, R (2005) "El país está dividido: ¿habrá que dividirlo mejor?" en *Tinkasos*, N° 17.

41 Ver la ponencia Tito, C. (2004) "Propuesta de regionalización, descentralización y desconcentración del poder político", Comité Cívico de Chuquisaca.

española ha preferido proponerse aquí un énfasis territorial fijando al departamento boliviano como molde desde donde llevar a cabo la reforma. Se propone un esquema que insinúa facultad legislativa pero generalmente prefiere simplemente hablar de potestad normativa e incluso reglamentaria para nuevos gobiernos directamente electos con fiscalización y planificación del desarrollo departamental. Recogiendo mucho del modelo autonómico español ha insistido en la gradualidad del proceso, la asimetría del mismo, la aplicación de la figura de los Estatutos y un sistema fiscal que en España no se considera del régimen común generalizado siendo más bien parte de uno especial y conocido como del concierto económico de base foral. Pacíficamente se inscribe en el cuadrante de los modos de Estado compuestos bisegmentados sin sobredeterminación y aunque se alinea en la dimensión apropiada del diseño estatal serio, contiene aún huecos y bordes ásperos por las lagunas de precisión y rigor que padece.

¿Cómo se puede también sinópticamente ponderar estas propuestas gruesas y que por supuesto cuentan con más versiones que las aquí ejemplificadas? A grandes rasgos la salida etnicista/comunitarista tiene la virtud de alertar sobre el error que se puede cometer al petrificar el meso boliviano como inamovible campo de imperio del departamento. Pero nó por ello se debe denostar los departamentos bolivianos para hacer aparecer nuevas regiones benignas por anticoloniales que como espejos reflejen al fin cuencas hídricas y etnias. Es suficiente dejar una ventana constitu-

cional que permita reguladamente someter este tema a decisión de los afectados e incluso así como la anticipa la actual ley de unidades político administrativas, sin necesidad de suprimir los departamentos existentes. Pero esa ventana podría activarse en lustros o décadas pues muchas veces lo que el antropólogo o sociólogo desea e imagina no lo aprueba, llegado el momento, el interesado. Yendo más al fondo no se puede dejar de mencionar que toda propuesta etnicista puede llegar a pervertir el diseño responsable del Estado pues equivale a pedir que una vaca se vuelva un trébol para que su ingestión sea justamente reflejada en el todo. La propuesta etnicista/comunitarista coquetea entonces con un racial-socialismo inde-seable.

El problema de la propuesta "especialista", es que simplemente se desgañita en vano pues sus interesantes esquemas son respuestas para otros problemas: es el invitado que llega con traje de baño para lo que fue una invitación a jugar naipes. La cuestión de un aprovechamiento del espacio de corte geoeconómico o de otro tipo similar con el fin de eficientizar la localización del gasto y las operaciones estatales de fomento y desarrollo en términos micro o macroregionales es fundamental pero es vino de otra tinaja. Cuando en estas ideas se propone entendiblemente que las odiosas desproporciones entre regiones o zonas en cuanto a la dotación de riqueza, fauna o población se superen buscando que cualquier nueva región venga al mundo como ekeko cargado con un poquito de todo, existe aquí una cierta intolerancia peligrosa con la fata-

lidad de las cosas del mundo y de la vida quedando la buena intención de corregirlas con el compás y la escuadra justiciera como ejercicio ingenuo por no decir nocivo ya que muchas veces en la sociedad lo ilógico y hasta indeseable se debe asumir y por supuesto moderar pero no extirpar.

Si esta segunda línea es útil pero extraviada, y la etnicista/comunitarista sin haberse extraviado del tema es fantasiosa; la tercera contiene los parámetros de un enfoque adecuado independientemente de los reparos que se pudiera tener a muchos detalles de la misma propuesta, pero que no desmerecen su ubicación correcta en el tema y su aterrizaje en el campo del diseño de Estado convenientemente asimilado. La propuesta tiene no sólo un mérito formal por su sistematicidad y protagonismo; también los tiene de contenido si se revisan pausadamente sus esquemas. Con todo es difícil que la misma no pueda ser enriquecida o rescatando partes de ella, ser superada en aras de mayor rigor y mejor adaptación al país. Incluso metodológicamente es sano someter cualquier propuesta de este cuadrante de lo que no es ni extraviado ni fantasioso al debate y la constatación. No es este el lugar para precisar lo bueno y subrayar lo inacabado en ella con el detalle que la propuesta merece, pero como expresión resumida de varios de los temas abordados en el ensayo precedente vale la pena cerrarlo con uno de los tantos aspectos que la propuesta de Santa Cruz debería reflexionar.

Se ha dicho ya que la propuesta de Santa Cruz y no casualmente si se conviene en la inspiración española, se ins-

cribe en los modos de Estado bisegmentados sin sobredeterminación. Esta fría constatación ontológica ha sido interpretada como un desprestigio premeditado de mi parte a la propuesta por causar un calentamiento de los humores municipalistas contra ella. Se debe simplemente recordar sin susceptibilidades que la bisegmentación no polar (nación/meso) analizada para los modos de Estado compuestos indefectiblemente encapsula dentro del meso al municipio. Vimos que en Italia o España pero de la misma manera en Alemania o Bélgica, prevalece un esquema donde los municipios desprovistos por tanto de un trato constitucional equiparable al otorgado al meso respectivo, permanecen protegidos dentro del circuito de estatalidad intermedio y no me cabe duda que esa es una opción respetable de diseño y ni siquiera se podría creer que esos países no sean felices así. En otras palabras no se tiene aquí un problema de rigor sino de opción. Pero esa constatación no cambia el hecho del encapsulamiento local en el meso como tampoco impide sondear una salida que se ha venido gestando con las propuestas constitucionales del Brasil, Sudáfrica e Italia dando pautas interesantes para un modo de Estado nuevo. Se trataría con gran probabilidad de una alternativa que compartiría de todos modos muchas más cosas con la propuesta de Santa Cruz de las que la susceptibilidad del analista entendiblemente absorbido a una labor evangelizadora podría advertir.

Se trata de un esquema que no sería mejor ni peor sino distinto en tanto superase esa universal indisposición con la naturaleza gubernativa del nivel

municipal trabándolo con el meso y el nivel nacional dentro de una misma dignidad constitucional. Es la visión del policentrismo territorial o la equiordinación que además impone una imposterable disociación de la República frente al nivel nacional de administración. Esta alternativa contiene finalmente los mecanismos potenciales para adicionalmente procesar responsablemente y le-

jos de todo análisis alucinógeno la resolución de la exclusión indígena en términos territoriales que cuando no pueda encararse vía asimetrías diferenciales guarda la opción de encumbrar una territorialidad indígena genuina y sostenible como parte del Estado que más que volverse espejo por eso, simplemente se habrá hecho más cercano, inteligente, llevadero y versátil.

## PUBLICACION CAAP

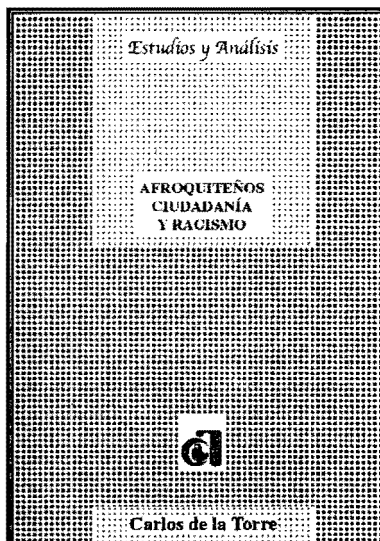
### *Estudios y Análisis*

### AFROQUITEÑOS CIUDADANÍA Y RACISMO

Invisibilizados, agredidos e indeseados, los negros urbanos, son segregados y victimizados.

El cotidiano racismo que los califica y segrega, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que perviven realidades que realimentan la desigualdad.

**Carlos de la Torre**





## LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

**COYUNTURA:** **Juan Manuel Arbona.** Los límites de los márgenes. Organizaciones políticas locales y las Jornadas de Octubre de 2003 en El Alto, Bolivia. **Carlos Aníbal Martínez.** Guatemala. A 15 meses del gobierno de Oscar Berger.

**APORTES:** **Dietmar Dirmoser.** Democracia sin demócratas. Sobre la crisis de la democracia en América Latina. **Esteban Bogoni.** De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones <<excedentarias>> a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad. **Juan Martín Sánchez.** *Hatun Willakuy*, importancia del relato en la política. *Comentarios al Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.*

**Eugenio Lahera.** ¿Qué está pasando en Chile?

**TEMA CENTRAL:** **Carlos M. Vilas.** La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. **Demetrio Boersner.** Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias.

**Teodoro Petkoff.** Las dos izquierdas. **Wilfredo Lozano.** La izquierda latinoamericana en el poder: interrogante sobre un proceso en marcha. **Rodrigo Arocena.** Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas. **Manuel Antonio Garretón.** Reflexiones entorno de la(s) izquierda(s) chilena(s) y el proyecto del país.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6núms)	(12núms)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del Mundo	US\$ 86	US\$ 157

### AVISO

Nueva Sociedad al momento **esta cambiando de direcciones.**  
Próximamente se anunciará la nueva dirección para suscripciones.