



**XAVIER ALBÓ**

DOCTOR EN ANTROPOLOGÍA Y LINGÜÍSTICA POR LA UNIVERSIDAD DE CORNELL.  
DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO  
(CIPCA).

**IVÁN ARANDIA**

CANDIDATO A DOCTOR EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR EL  
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET Y LA UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE DE MADRID. INVESTIGADOR ADSCRITO AL INSTITUTO DE  
SOCIOLOGÍA BOLIVIANA DE LA UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN FRANCISCO  
XAVIER.

**FRANZ BARRIOS**

DOCTOR EN ECONOMÍA POR LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DE BERLÍN.  
ACTUALMENTE TRABAJA EN PROGRAMAS DE APOYO TÉCNICO A LA ASAMBLEA  
CONSTITUYENTE EN BOLIVIA EN TEMAS DE DISEÑO CONSTITUCIONAL PARA  
DESCENTRALIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ÓRGANOS DE CONTROL  
INDEPENDIENTE COMO CONSULTOR DE LA GTZ.

**HORACIO BARRANCOS**

CANDIDATO A DOCTOR EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR EL  
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET Y LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
DE MADRID. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA COMO INVESTIGADOR  
VISITANTE EN EL COLEGIO DE MÉXICO.

**ESTHER DEL CAMPO**

PROFESORA DE CIENCIA POLÍTICA EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE  
MADRID. DIRECTORA DEL PROGRAMA DE DOCTORADO EN GOBIERNO Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET.  
ESPECIALISTA EN ESTUDIOS POLÍTICOS ANDINOS.

**ANA HARO**

CANDIDATA A DOCTORA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR EL  
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET Y LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
DE MADRID. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA COMO INVESTIGADORA VISITANTE  
EN LA UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA-IRVINE.

**MARTA IRUROZQUI**

PROFESORA E INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE HISTORIA PERTENECIENTE  
AL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS DE ESPAÑA.  
ESPECIALISTA EN HISTORIA BOLIVIANA CONTEMPORÁNEA.

**LUIS PAZ**

CANDIDATO A DOCTOR EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR  
LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. ASESOR TÉCNICO DE LA  
REPRESENTACIÓN PRESIDENCIAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE  
BOLIVIA.

Esther del Campo (ed.)

# Democratización y descentralización en Bolivia



COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y DEBATE

DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

© XAVIER ALBÓ, IVÁN ARANDIA LEDEZMA, FRANZ BARRIOS SUELZA,  
HORACIO BARRANCOS BELLOT, ESTHER DEL CAMPO GARCÍA, ANA  
HARO GONZÁLEZ, MARTA IRUROZQUI VICTORIANO, LUIS PAZ  
YBARNEGARAY, 2007

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2007  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TEL. 91 532 05 04  
FAX 91 532 43 34  
WWW.CATARATA.ORG

DEMOCRATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

ISBN: 978-84-  
DEPÓSITO LEGAL: M-

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO DE UN PROYECTO FINANCIADO CON  
CARGO A LAS AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN CEALCI- FUNDACIÓN  
CAROLINA.

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

Esther del Campo

## CAPÍTULO 1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA LOCAL EN BOLIVIA

Esther del Campo

1. Los primeros pasos del proceso descentralizador: la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa del Estado
2. La crisis de las instituciones representativas y el nuevo contexto de la descentralización
3. El debate autonómico para la Constituyente: el problema de la democracia y su relación con las autonomías
4. Conclusiones

## CAPÍTULO 2. EL 'RETORNO DEL CIUDADANO' EN BOLIVIA A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA MUNICIPAL DECIMONÓNICA

Marta Irurozqui

1. Problema y propuesta: reevaluación y redefinición de la ciudadanía en un contexto de transformación del Estado-nación

2. Ciudadanía y municipalismo
3. Conclusiones

### **CAPÍTULO 3. RÉGIMEN TERRITORIAL Y DE AUTONOMÍAS**

**Franz Xavier Barrios**

1. Precisiones conceptuales
2. Debate contemporáneo. Diseño territorial en general
3. Sistema de asignación competencial
4. Sistema político subnacional
5. Fiscalidad
6. La decisiva cuestión étnica

### **CAPÍTULO 4. AVANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL BOLIVIANA**

**Horacio Barrancos**

1. Diagnóstico de la descentralización departamental en Bolivia: 1995-2005
2. Análisis de factores estructurales: cinco factores

### **CAPÍTULO 5. LA EMERGENCIA DE LAS REGIONES EN EL MAPA POLÍTICO BOLIVIANO**

**Ana Haro**

1. La emergencia de fuerzas regionales en el sistema de partidos en Bolivia
2. El elemento regional en la estrategia organizativa de los partidos
3. Conclusiones
4. Apéndice

### **CAPÍTULO 6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESTADOS UNITARIOS DESCENTRALIZADOS: EL CASO DE BOLIVIA**

**Iván Arandia**

1. Introducción
2. El proceso de redistribución territorial en Bolivia
3. Mecanismos de RIG
4. Mecanismos de solución de controversias interterritoriales
5. Conclusiones

## **CAPÍTULO 7. DERECHOS, AUTONOMÍA Y TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA**

**Xavier Albó**

1. Antecedentes jurídicos
2. Garantías constitucionales
3. Autonomía relativa
4. Territorio

## **CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE RÉGIMEN ECONÓMICO, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**Luis Paz**

1. Posiciones discursivas sobre aspectos económicos y de desarrollo
2. Caracterización de las propuestas constitucionales
3. Puntos de articulación y coincidencias
4. Descentralización y Modelo de descentralización y autonomías
5. Comentarios finales





## PRESENTACIÓN

En el madrileño otoño del año 2002, un grupo de profesores, investigadores y estudiantes de doctorado hispano-bolivianos nos encontrábamos organizando un gran seminario que pretendía celebrar los veinte exitosos años de la democracia en Bolivia. Atrás había quedado una turbulenta y dilatada transición política (que había durado más de cuatro años), el laborioso proceso de construcción institucional (que había significado la reconstrucción de algunas de las instituciones más importantes del Estado boliviano), el desarrollo de un sistema de partidos "centrado" (con algunos sorprendentes ascensos y declives electorales, especialmente en la década de los años noventa del siglo pasado), la sucesión de elecciones libres, competitivas y limpias en 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002 (algunas más que otras, recordemos las presidenciales de 1989) o la alternancia en el poder garantizada por el Congreso. Los acontecimientos que calentaron el otoño de 2003 en Bolivia nos obligaron a posponer esta celebración y a mirar con nuevos ojos todo lo que repentinamente, en teoría, se hacía visible.

Desde 1985, Bolivia había asistido, y en algunos casos protagonizado, algunos de los procesos más intensos de reformas políticas en la región andina, que culminaron en el año 2002 con "una regeneración" del Congreso Nacional. Sin embargo, esta estabilidad política en un sistema de partidos altamente fragmentado y

polarizado dependió también de mecanismos de absorción del conflicto que terminaron agotando el modelo de “democracia pactada”, como se demostró en el mes de octubre de 2003. Las alianzas gubernamentales, que habían compensado laboriosamente la falta de mayoría absoluta obtenida por los candidatos a la Presidencia desde 1985, se mostraron cada vez más endebles, y el recurso cada vez más frecuente a mecanismos como “el estado de sitio” reflejaban la debilidad intrínseca de los distintos gobiernos bolivianos, su incapacidad para lograr el consenso para la aplicación de reformas estructurales o responder a las demandas, cada vez más contundentes, de la sociedad. A partir de ese momento, Bolivia se vio sometida a profundas convulsiones sociales y políticas que culminaron con el abandono forzado del país del presidente Sánchez de Lozada a finales de 2003. Las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, con la victoria de Evo Morales y del proyecto político del Movimiento al Socialismo, la más amplia en democracia, y la elección paralela de prefectos (por primera vez en la historia republicana), así como la posterior elección de una Asamblea Constituyente han abierto un nuevo horizonte en el escenario político boliviano.

En ese convulso contexto, esta publicación pretende hacer una aportación a un ámbito, como es el de la descentralización política y administrativa, que ha venido asentándose como uno de los principales desafíos para la estabilidad política, el desarrollo económico y social, así como la identidad cultural de los pueblos de Bolivia. El texto considera la descentralización, desde sus inicios, como un eje central en el proceso de democratización del Estado boliviano, como un camino en torno al cual se articularon los principales mecanismos de participación social en el ámbito municipal y como un espacio donde se engendró una parte de ese proceso, a veces tan contradictorio, de lo que hemos denominado “regeneración de la política boliviana”.

Los estudios que aquí se recogen forman parte de un proyecto denominado “Análisis y alternativas de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en Bolivia”, financiado con cargo a las ayudas de investigación del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI), de la

Fundación Carolina, durante el año 2006. Una versión preliminar de estos trabajos fue presentada en el seminario "Desafíos para la descentralización en Bolivia", que pretendía profundizar y debatir en torno a las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en Bolivia, celebrado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra los días 7 y 8 de septiembre de 2006. La realización de este seminario fue posible de nuevo gracias a la Fundación Carolina y al apoyo logístico del Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

En esta línea, el primer capítulo está dedicado al análisis de los principales hitos del proceso de descentralización municipal que se inició con la aprobación en 1994 de la Ley de Participación Popular, para a continuación desarrollar la importancia de la democracia local y los procesos de participación que se fortalecieron en ese ámbito en los años noventa. Se plantea que la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el ámbito nacional. Así, si puede decirse, durante la última década la descentralización con sus evidentes logros ha aumentado la participación de los ciudadanos bolivianos en el manejo de los gobiernos municipales, sin embargo, ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de la democracia representativa, en concreto, las instituciones del Estado copadas por los partidos políticos tradicionales. Por tanto, si el proceso de profundización de la descentralización político-administrativa en Bolivia ha generado democracia, también ha sido uno de los instrumentos que ha facilitado su consumo.

En segundo término, la profesora Irurozqui se pregunta sobre cómo el nuevo contexto que surge de la globalización ha modificado rasgos relevantes de la organización territorial y de las competencias de los Estados nacionales y, sobre todo, cómo puede revertir tal situación en la figura del ciudadano. En un contexto de lucha independentista y de fundación republicana, el municipio en Bolivia no sólo actuó de célula básica depositaria y articuladora de la soberanía popular, sino que también constituyó el espacio de autorrealización del sujeto político del antiguo régimen,

el vecino, que ayudaría a convertir a la figura del ciudadano en un objeto de deseo social y político. A partir del doble relato histórico sobre, por un lado, la interacción entre vecindad y ciudadanía y, por otro, la dicotomía entre “ciudadanía cívica” y “ciudadanía civil”, se ha recurrido a claves históricas referentes a cómo generar un compromiso cívico entre la población que potencie la identidad ciudadana y favorezca las posibilidades de crecimiento conceptual de esta categoría.

Horacio Barrancos plantea un diagnóstico del estado actual de la descentralización en Bolivia, destacando las características del diseño actual de descentralización administrativa departamental y el grado de absorción de competencias, y analizando las capacidades de gestión de las prefecturas. Finalmente, termina concluyendo que existen cinco factores que se deben tomar en cuenta para reorientar este proceso: la cadena de mando en la toma de decisiones, el modelo de descentralización fiscal, la brecha entre la matriz de competencias y las competencias absorbidas, la deficiente gestión pública y el sistema de pesos y contrapesos.

En el cuarto capítulo la investigadora Ana Haro presenta un panorama general acerca del clivaje centro-periferia en la escena política de Bolivia y sus efectos en la emergencia de nuevos actores políticos regionales al sistema de partidos boliviano. Se pregunta, descendiendo a un nivel más bajo de análisis, cómo la fuerza del elemento regional ha afectado a la estrategia organizativa de los partidos nacionales.

El aporte de Iván Arandia se centra en el análisis de las reformas estatales vinculadas a la descentralización en Bolivia desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales (RIG), un tema poco desarrollado en el ámbito de los sistemas estatales unitarios y que va cobrando importancia en la región conforme se van produciendo avances en los procesos de redistribución territorial del poder.

El aporte de Xavier Albó se dirige hacia uno de los aspectos centrales en el proceso de redefinición del Estado y de los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Partiendo del planteamiento que éstos tienen en la Constitución boliviana, el autor selecciona el tema de la autonomía territorial indígena y su coordinación

con una visión unitaria del Estado boliviano, desbrozando la cuestión del territorio y ubicándolo especialmente en el ámbito local.

Luis Paz realiza una revisión de publicaciones recientes y sistematiza las principales propuestas sobre el régimen económico, desarrollo y descentralización, que en el marco de la Asamblea Constituyente han sido presentadas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, la sociedad civil y movimientos sociales.

En suma, se trata de un proyecto de mayor aliento para el cual este trabajo constituye apenas un primer paso, y que cuenta con aportaciones novedosas de estudiosos que están completando su investigación sobre el tema de la redistribución territorial del poder en contextos pluriculturales. Supone, además, una oportunidad de debatir en profundidad, y con nuevos argumentos, uno de los temas centrales de la agenda de reformas que están siendo afrontadas en el marco de la vigente Asamblea Constituyente.

ESTHER DEL CAMPO GARCÍA

*Coordinadora editorial*

*Somosaguas, 27 de abril de 2007*



### 1. LOS PRIMEROS PASOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR: LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Si hubiera que encontrar una fecha concreta en torno a la cual cifrar el inicio del proceso político que condujo a la descentralización política y administrativa de 1994 en Bolivia, podríamos señalar que la descentralización boliviana comenzó con las elecciones municipales que se celebraron en 1987. Aunque las primeras elecciones municipales se produjeron en 1985, a finales de la gestión de Hernán Siles Suazo, absorbidas por la elección presidencial en una sola plancha que incluía presidente, vicepresidente, diputados, senadores y municipios. Sólo en 1987 adquirieron personalidad propia y se realizaron elecciones específicas para alcaldes y concejales<sup>1</sup>. Desde el retorno de las elecciones municipales hasta 1995, éstas tuvieron lugar cada dos años. En 1995 se instituyó que el periodo municipal durase cuatro años, al cabo de los cuales, es decir, en 1999, volvieron a celebrarse elecciones de municipios, aunque en esta ocasión el nuevo periodo municipal sería de cinco años.

Pero sin duda el año más importante para la democracia municipal es 1995 porque un año antes había entrado en vigencia la Ley de Participación Popular (LPP), que venía a permitir la participación

municipal de los recursos de la coparticipación tributaria. Este proceso, eminentemente municipal<sup>2</sup>, dejó, sin embargo, incompleto el patrón de relaciones políticas y administrativas en el nivel intermedio<sup>3</sup>. La Ley redefinía los límites de las municipalidades, para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas (lo que permitió ampliar la jurisdicción de las municipalidades a todo el territorio), reconociendo la personalidad jurídica de comunidades y pueblos indígenas<sup>4</sup>, comunidades campesinas y juntas de vecinos como Organizaciones Territoriales de Base (OTB)<sup>5</sup>. Sobre la base de participación de estas OTB se establecieron comités de vigilancia —comités de ciudadanos responsables del control y seguimiento de la administración de recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales— con derecho a vetar y remover a las autoridades locales.

La LPP transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud<sup>6</sup>, deportes, microrriego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. Se estableció una modalidad de distribución de recursos fiscales por coparticipación tributaria (se pasó del 10 al 20 por ciento de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los ingresos municipales quedaron constituidos por el impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su ordenanza municipal<sup>7</sup>. Por último, se estableció la planificación participativa para la formulación de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales<sup>8</sup>. En suma, podríamos decir que el proceso de municipalización se completó: se transfirieron competencias, propiedades, recursos, responsabilidades y mecanismos de control político.

La LPP se planteó también en un contexto discursivo de reconocimiento de lo indígena, de reforzamiento de la sociedad civil y del poder local. En este sentido, que el vicepresidente de Sánchez de Lozada, un líder indígena aimara, ex secretario de la



Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)<sup>9</sup>, argumentara que se estaba pasando “de una democracia del voto a una democracia social, étnica, cultural y económica” cuya base “era el reconocimiento legal de la personería jurídica de las organizaciones llamadas territoriales de base” (Cárdenas 1997: 21) y que tenía importantes consecuencias para la incorporación de los sectores campesinos e indígenas al Estado y a la sociedad boliviana<sup>10</sup>. La incorporación política vendría un poco más tarde<sup>11</sup>.

A pesar del desarrollo de las competencias y recursos municipales, la LPP dejaba inconcluso el papel de los departamentos; ello significó que al año siguiente se dictara la Ley de Descentralización Administrativa (LDA)<sup>12</sup>, que buscaba definir el proceso de descentralización a nivel departamental, reconcentrando los recursos y responsabilidades del nivel nacional en las prefecturas departamentales. Conforme a esta ley, el prefecto presidía el ejecutivo departamental, era designado por el presidente de la República (hasta diciembre de 2005, fecha en la que se celebraron las primeras elecciones regionales) y acompañado de un cuerpo de consejeros nombrado por los municipios.

La LDA estableció consejos departamentales, que son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos de los prefectos. En cada consejo están representadas todas las provincias que forman parte del departamento. Los consejeros departamentales son elegidos por los concejos municipales de cada una de las provincias. Esta forma de designación pretende dotarle de legitimidad y representatividad electoral. El consejo tiene el objetivo institucional de ser la bisagra entre las dos grandes estructuras ejecutivas del Estado, la central y la local (Arandia, 2002).

A manera de contrapeso, se creó también el Consejo Provincial de Participación Popular, presidido por el subprefecto e integrado por todos los actores sociales, económicos y cívicos de las provincias. Esta institución tenía como objetivo coadyuvar para una integración de los planes de desarrollo municipal y departamental a través de las provincias. No obstante, las subprefecturas no disponían de recursos ni de atribuciones concretas ni de personal capacitado para proponer políticas o supervisar las ya existentes<sup>13</sup>.

El objetivo fundamental de la LDA buscaba complementar el proceso de participación popular articulando los distintos niveles de gobierno y Administración que se habían venido configurando desde los años ochenta. Se “retornaba” de este modo al fortalecimiento de un nivel intermedio desconcentrado que perseguía: la designación cruzada, que buscaba coordinar las políticas nacionales —mediante el prefecto— y las locales —mediante el Consejo Departamental—; la inversión compartida, con la coparticipación económica de distintos niveles en iniciativas comunes; y la gestión compartida, con la intervención conjunta de diferentes niveles de gobierno en la administración de un sector (Barbery, 2005).

La falta de funcionamiento eficaz de la prefectura, por las dificultades técnicas de coordinación con los otros niveles, pero también por la dejación de responsabilidad política de los prefectos, ha dejado sin un instrumento de apoyo para profundizar en el desarrollo; por su parte, el Consejo Departamental ha estado fuera de la solución de temas departamentales conflictivos, generando una opinión entre la ciudadanía que interpreta que el Consejo es una estructura inoperante (Navarro, 2003).

Con la descentralización de la gestión pública, la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública se incrementó sustancialmente. Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba el 8 por ciento del total de la inversión pública, y para 1999, alcanzó un máximo de 21,3 por ciento (Lathrop, 2004).

Como podemos comprobar en la tabla 1, las elecciones municipales de diciembre de 1995 fueron las primeras realizadas tras la “municipalización” del territorio y significaron un duro revés para las expectativas del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)<sup>14</sup>, que había venido siendo el partido político más importante después de la revolución de 1952 y el promotor de la LPP, y, por el contrario, un éxito para los otros socios de la coalición gubernamental, la Unión Cívica Solidaridad (UCS)<sup>15</sup> y el Movimiento Bolivia Libre (MBL)<sup>16</sup>. El MNR continuó siendo el primer partido del país con algo más del 20 por ciento del apoyo electoral (el presidente había alcanzado la Presidencia con el 36,22 por ciento del electorado), y terminó controlando el 38 por ciento

de las alcaldías. Sin embargo, la experiencia dejó al MNR con menos apoyo en el medio urbano, puesto que de las diez principales ciudades del país, sólo obtuvo la alcaldía de una de ellas.

Los tres procesos electorales municipales de 1991, 1993 y 1995 significaron el éxito más importante de la organización política CONDEPA<sup>17</sup>, que obtuvo también porcentajes importantes en las elecciones generales de 1993 (14,29 por ciento) y 1997 (17,16 por ciento), y que desapareció del mapa electoral en las elecciones de 2002.

TABLA 1. ELECCIONES MUNICIPALES EN BOLIVIA 1991-2004  
(Porcentaje por partidos)

PARTIDOS/ AGRUPACIONES	1991	1993	1995	1999	2004
MNR	24,75	34,92	21,32	20,42	6,65
ADN	AP 28,47	7,85	11,43	14,63	
MIR	AP 28,47	9,45	9,30	MIR-NM 15,96	MIR-NM 7,09
CONDEPA	12,59	19,58	15,47	4,04	
MBL	5,74	11,75	13,28	4,47	
IU	4	-	3	-	
UCS	-	8,39	17,45	11,84	
NFR	-	-	-	8,30	
MSM	-	-	-	5,83	8,74
MAS	-	-	-	3,27	18,48
PP					6,58
UN					5,89

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS DATOS DEL CNE.

A partir de 1997, la convocatoria de diálogo nacional del entonces presidente Sánchez de Lozada, auspiciada por el Banco Mundial, buscaba alcanzar algunos consensos tales como la necesidad de eliminación de la exclusión social, el combate a la extrema pobreza, la equidad, la distribución equitativa del ingreso, la no

discriminación, la formación y calificación de los recursos humanos, el incremento de la cantidad y de la calidad del empleo, de la capacidad productiva, y la promoción de la participación de las instituciones de la sociedad civil en la adopción de las políticas. En el gobierno siguiente, el de Bánzer (1998-2002), el diálogo se entrelazó con el tema del alivio de la deuda externa. En 1998, con los primeros impactos de la capitalización —en realidad, se trataba de un proceso de privatización—, Bolivia no pudo pagar su deuda externa e ingresó en la lista de los países más endeudados del mundo.

En esta situación, se encontró una fórmula de solución denominada HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados o Heavily Indebted Poor Countries). Este programa consistía en que los países más endeudados del mundo (treinta en total) tendrían una condonación de deuda, con la condición de que este monto fuera invertido en programas sociales en cada país. El HIPC I de 1998 alivió 450 millones de dólares de la deuda boliviana, dinero que fue canalizado a través de los gobiernos municipales, otorgando mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los grupos más desfavorecidos en materias como la enseñanza y la salud. El diálogo nacional definió una Política Nacional de Compensación para apoyar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar la transferencia de recursos obtenidos por el gobierno nacional en forma de dotación o crédito a los municipios.

Los comicios municipales de 1999 significaron el colofón a una historia de continuo deterioro de las fuerzas tradicionales en la política municipal de las capitales de departamento (la mayoría de estas capitales fueron escenario de victorias de candidatos rivales de Acción Democrática Nacionalista o ADN, MNR y Movimiento de Izquierda Revolucionaria o MIR)<sup>18</sup>, pero significaron también el punto y final de otros partidos, como UCS y Nueva Fuerza Republicana (NFR)<sup>19</sup>, fuerzas regionales que habían predominado durante más o menos una década en las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba.

Las últimas elecciones municipales fueron en 2004<sup>20</sup>, y permitieron tímidamente aventurar algunos de los cambios que se producirían en los dos años siguientes. Si el año 1995 fue importante

porque permitía ver las consecuencias electorales a nivel local de la LPP, las elecciones de 2004 significaron la participación electoral por vez primera de Agrupaciones Ciudadanas (AC) y Pueblos Indígenas (PI), actores que disputaron el voto con los partidos<sup>21</sup>. Como podemos comprobar en la tabla 2, este hecho significó la fragmentación del voto a nivel local. Con su presencia contribuyeron a “despartidizar” aún más el voto partidista que en elecciones anteriores había sumado el 95 por ciento del electorado. En esta primera elección con AC y PI es probable que el voto de los partidos hubiera perdido alrededor del 20 por ciento en favor de las AC y PI y el doble si no tomamos en cuenta al Movimiento al Socialismo (MAS).

TABLA 2. ELECCIONES MUNICIPALES EN BOLIVIA EN 1995, 1999 Y 2004 (total de la votación obtenida por partidos, agrupaciones ciudadanas, alianzas y/o coaliciones políticas mayor o igual al 3% y menor al 3% de los votos)

ELECCIONES MUNICIPALES	VOTACIÓN ACUMULADA DE LAS ORG. QUE LOGRARON EL 3% O MÁS	VOTACIÓN ACUMULADA DE LAS ORG. QUE LOGRARON MENOS DEL 3%	TOTAL
1995	94,00	6,00	100,00
1999	88,73	11,27	100,00
2004	56,61	43,39	100,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS CNE.

Las elecciones municipales desde los años noventa han permitido también proyectar liderazgos locales hacia el plano nacional y viceversa. En el primer caso se puede citar a Manfred Reyes Villa, que fue candidato a la Presidencia; a Percy Fernández, candidato a la Vicepresidencia; Ronald Mac Lean, aspirante a la Presidencia. El proceso inverso sucedió con Juan del Granado o con Jorge Torres. Del mismo modo, han conseguido consolidar también liderazgos locales diferenciados de los nacionales, caso de René Joaquino en Potosí o de Juan del Granado del Movimiento sin Miedo en La Paz.

Todos estos esfuerzos dieron como resultado un nuevo cuadro de la realidad nacional, especialmente en los municipios rurales, con mayor presencia de instituciones públicas (municipales y prefecturas)

con poder legal, representatividad y recursos para desarrollar sus tareas. Por su parte, aunque este nuevo marco jurídico introducía también cambios en el nivel de las prefecturas departamentales, era en este nivel de gobierno donde se han producido los menores progresos. En parte porque esos cambios fueron muy tímidos en el sentido de que abrieron de forma muy reducida las demandas de descentralización regional (en este sentido, podemos interpretar que la descentralización municipal vino a limitar las expectativas de los movimientos cívicos regionales de los años ochenta<sup>22</sup>, y ésta puede ser una explicación alternativa a aquélla que señala que la descentralización, en el caso boliviano, tuvo que ver con los intentos del MNR de utilizar el peso político que tenía a nivel municipal y que, sin embargo, se había ido desmoronando en la esfera política nacional, hecho que parece no puede demostrarse con los datos que tenemos) y, en parte, porque incluso los pocos cambios planteados no fueron aplicados en su integridad, debido a discontinuidades en el proceso de planificación nacional, departamental y local, a la baja ejecución de recursos y, principalmente, a la debilidad institucional de las prefecturas departamentales para promover el desarrollo.

En este contexto, parecería que del proceso descrito se concluye la necesidad de fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel departamental con el objeto de responder a las demandas de las regiones. Y en este sentido, se encuentra también condicionado por las competencias que dispongan las prefecturas para promover el desarrollo regional y articular políticas con los ámbitos locales y con el sector privado.

## 2. LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y EL NUEVO CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Aunque se ha intentado explicar la crisis boliviana de los últimos años como un problema de gobernabilidad —vinculado al bajo rendimiento democrático, la falta de autoridad estatal, la ineficacia de la gestión pública y la pérdida de legitimidad del sistema político y de sus instituciones representativas— o de falta de crecimiento económico

sostenido, lo cierto es que la actual coyuntura hunde sus raíces en el proceso de construcción del Estado-nacional y, más específicamente, en la solución facilitada por la revolución de 1952. Se trata, por tanto, de una crisis estatal, que manifiesta la incapacidad de superar el divorcio permanente entre una no inclusiva sociedad política –representativa de una oligarquía mestiza– y de una débil y dependiente sociedad civil –donde las organizaciones sociales y, específicamente, las sindicales permitieron dotar a las clases subordinadas de cierta representación corporativa (Quiroga, 2004).

Como han señalado Calderón y Laserna (1994), la revolución no se reflejó en instituciones capaces de resolver los problemas de la fragmentación sociopolítica, producida por la misma revolución y las necesidades de modernización del orden socioeconómico. La intolerancia al pluralismo político, con un omnipresente MNR, así como el intento de disolución de la diversidad étnica e ideológica al amparo del mestizaje y “la alianza de clases”, concluyeron con la corrosión de los valores revolucionarios y la emergencia de conflictos internos que comenzaron a aparecer en toda su intensidad en los años setenta.

Los movimientos sociales de los años setenta y ochenta, que habían demandado y acompañado el proceso de transición a la democracia en Bolivia, fueron descritos como productores de democracia porque aumentaron la participación social en las instituciones democráticas que estaban surgiendo en esos momentos y permitieron que se formaran mayorías y minorías explícitas que resolvían sus diferencias dentro de los marcos normativos del Estado de Derecho (Laserna, 1995; Calderón y Szmuckler, 2002 y Lazarte, 1993). Por el contrario, la movilización populista que se refuerza a partir del año 2002 se basa en la imposición de perspectivas fundadas en la presión de quienes se autodefinen como la auténtica base social. Organizaciones o pseudorganizaciones se apropian de la representación social y asedian a las instituciones democráticas, impidiéndoles ejercer sus funciones en defensa de lo que definen como el bien común o el interés general. Para Laserna (2005: 9), estos movimientos tienen un carácter conservador porque proponen el retorno a un pasado caracterizado por decisiones forzadas por la presión corporativa y el particularismo, y

suponen de hecho un cierre defensivo frente a la modernidad. Es decir, son consumidores de democracia porque debilitan y erosionan el Estado de Derecho, profundizan la inequidad, especialmente entre los grupos más vulnerables, y destruyen las instituciones para satisfacer sus propios fines.

En sintonía con este pensamiento, la idea central de este capítulo plantea que la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el ámbito nacional. Así, si puede decirse como hemos visto que durante la última década la descentralización con sus evidentes logros ha aumentado la participación de los ciudadanos bolivianos en el manejo de los gobiernos municipales, sin embargo, ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de la democracia representativa, en concreto, las instituciones del Estado copadas por los partidos políticos tradicionales. Por tanto, si el proceso de profundización de la descentralización político-administrativa en Bolivia ha generado democracia, también ha sido uno de los instrumentos facilitadores de su consumo. La ausencia de efectividad en la conducción de estas demandas ha situado a las movilizaciones sociales en el centro de la agenda pública boliviana<sup>23</sup>. De hecho, ha significado que cualquier grupo que pretenda ganarse un espacio en el debate público recurra a una movilización permanente al margen de las instituciones representativas. Esta demanda de participación sirve de contexto para entender la actual crisis representativa. Si a esto le sumamos la incapacidad de desarrollar mecanismos de inclusión política de importantes grupos sociales, en especial, los indígenas, dicho proceso nos conduce irremediablemente a la actual crisis política e institucional.

Los comienzos del siglo XXI fueron de enormes turbulencias sociales para Bolivia y han significado una continua erosión de la institucionalidad democrática. Tal debilitamiento se manifestaba ya en agosto de 2001 con la sucesión constitucional de Hugo Bánzer en su vicepresidente Jorge Quiroga (forzada por la enfermedad del primero), pero que sin embargo ya había experimentado fuertes presiones para acortar su mandato. A pesar de que Quiroga tenía apenas un año para encaminar las elecciones generales de mediados



de 2002, fue necesaria la mediación de la Iglesia Católica para alcanzar este objetivo<sup>24</sup>. Este tímido proceso de concertación pretendía que las serias disputas por el poder que se habían manifestado en los gobiernos anteriores fueran resueltas, en buena medida, por los posibles acuerdos políticos entre los principales partidos que se presentaban a las elecciones de este año. Sin embargo, la pírrica victoria del MNR (con un 22,46 por ciento de los votos) no logró superar la seria crisis de legitimidad que sufría el sistema político boliviano en su conjunto y, en especial, los partidos políticos tradicionales<sup>25</sup>.

El gobierno de Sánchez de Lozada se enfrentó desde el principio a un fuerte asedio social que tuvo su apogeo en octubre de 2003, mes en el que el presidente Sánchez de Lozada es derrocado tras un breve pero intenso lapso de marchas, bloqueos y paros. Una vez que Carlos Mesa Gibert, vicepresidente de la República hasta entonces, asume la conducción del país, promete la realización de la Asamblea Constituyente y un referéndum autonómico para decidir el destino del gas. Para ese entonces el país ya se ha polarizado en dos bloques: uno occidental, satisfecho y expectante ante las promesas presidenciales, y un segundo bloque, oriental, afectado y resentido por las promesas presidenciales. Así, podría afirmarse que Bolivia quedó atrapada entre dos diferentes perspectivas del Estado-nación: una primera revolucionaria, de corte estatista en lo económico y de creencia en lo comunitario y participativo en lo político, y una visión liberal, defensora del modelo de libre mercado y la democracia representativa.

El empuje de la primera dio lugar a la que se ha llamado "agenda de octubre" (de 2003), desde el occidente empobrecido, que pujaba por una Asamblea Constituyente que implicara cambios hacia una democracia directa, una mayor intervención del Estado, sobre todo en las políticas sociales, la nacionalización de los recursos naturales y una mayor visibilización y presencia de "los pueblos originarios" en la estructura del Estado. Parte de estas demandas fueron asumidas en los cambios que se realizaron a la Constitución Política del Estado en febrero de 2004 y que abrieron el candado del monopolio partidista permitiendo que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas presentaran candidatos en las elecciones

municipales. Se incorporaron también tres vías complementarias de participación política: la iniciativa legislativa de los ciudadanos, el referéndum y la preparación de la Asamblea Constituyente.

A estos avances se contrapuso el occidente boliviano con la realización de la primera movilización cruceña de junio de 2004. La agenda de junio (de 2004) liderada por elites económicas del Oriente y del Chaco defendía las autonomías departamentales vinculantes y la elección directa de prefectos. El gobierno de Mesa también accede a estas demandas, negociando incluso las fechas. Si a los primeros les ha ofrecido una nacionalización responsable, a los segundos les tranquiliza con la exportación del gas.

El referéndum de junio de 2004 que preguntaba sobre la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de Sánchez de Lozada<sup>26</sup> y las elecciones municipales de diciembre de ese mismo año<sup>27</sup> significaron la quiebra del monopolio de los partidos políticos tradicionales (MNR, ADN y MIR)<sup>28</sup>.

La reacción no se hizo esperar y en enero de 2005 más de trescientos mil cruceños paralizaron su ciudad, el departamento y el país en su conjunto en la que fue denominada "agenda de enero" (de 2005). En esta coyuntura también le arrancaron el sí al presidente Mesa, que cedió en la convocatoria para julio de ese mismo año del referéndum autonómico. Sin embargo, las organizaciones y partidos del occidente, si bien no necesariamente negaron la viabilidad de las autonomías, condicionaron su ejecución al entorno de la Asamblea Constituyente y no a su puesta en marcha previa como había exigido el Comité Cívico de Santa Cruz.

En este contexto, algunos autores como García Linera (2004) llegaron a hablar de "empate catastrófico" entre las dos agendas, señalando que "ya no hay Estado" ni "sentido de nación" sino sólo una fragmentación local y sectorial de demandas, sin que la capacidad estatal pueda sacarlas adelante y encontrar los puntos comunes que pudieran haber sido apoyados por ambas partes en conflicto.

Las reticencias del presidente Mesa a aprobar la nueva Ley de Hidrocarburos caldearon aún más los enfrentamientos entre los dos polos durante la primera mitad de 2005, enfrentamiento que se saldó finalmente con el reemplazo en la Presidencia, tras la tercera renuncia del presidente Mesa. Esta "segunda sucesión constitucional"

en junio de 2005 significó que el nuevo presidente fuera el abogado Eduardo Rodríguez Veltzé, hasta entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia. Se logra entonces concertar un cierto horizonte temporal con los "acuerdos de junio" (de 2005): elecciones generales y de prefectos a fines de 2005 y referéndum autonómico más elección de constituyentes, el mismo día, en julio de 2006.

La realización de las primeras elecciones regionales en Bolivia en diciembre de 2005 ha significado la elección democrática de los prefectos, y ha iniciado un proceso de legitimación de estas autoridades, que debe tener consecuencias sobre el marco de relaciones intergubernamentales establecido tanto con el gobierno central como con las autoridades municipales. Sin embargo, también ha planteado un mapa político diferenciado del nacional, dado que el Movimiento al Socialismo (MAS, partido político del presidente recién elegido, Evo Morales) sólo ha conseguido tres prefecturas de las nueve del país (Chuquisaca, Oruro y Potosí)<sup>29</sup> y presumiblemente complicará el proceso de descentralización regional, dado que en al menos tres departamentos, agrupaciones ciudadanas claramente pro autonomías han conseguido imponerse.

Por su parte, las elecciones presidenciales de diciembre de 2005 dieron una victoria clara al nuevo presidente, Evo Morales, y a su partido, el Movimiento al Socialismo, que lograron el 54 por ciento de los votos válidos y una mayoría semejante en la Cámara de Diputados, aunque sólo obtuvieron un 44 por ciento de apoyo en el Senado (si bien esta representación venía condicionada por tener un mismo cupo de tres senadores por departamento). Sin embargo, como ya hemos señalado, en las elecciones simultáneas de prefectos, sólo tres de los nuevos electos lo fueron del MAS, mostrando el peso que en este nivel de gobierno tienen los liderazgos locales, eso sí, de tendencias muy diferentes<sup>30</sup>.

Después de varios encuentros y desencuentros, el nuevo Congreso decidió finalmente aprobar y acompañar la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de un referéndum nacional vinculante sobre las autonomías departamentales. Ambos procesos electorales se celebraron el 2 de julio de 2006 y terminaron por consolidar la posición del gobierno del MAS, si bien éste redujo significativamente el apoyo que había logrado en las elecciones

presidenciales de diciembre de 2005<sup>31</sup>. En ambos casos, la participación alcanzó el 84,51 por ciento, porcentaje que iguala la participación registrada en la elección presidencial de 2005, la más alta en los últimos veinticinco años en la política boliviana.

En la votación a la Asamblea Constituyente, el MAS obtuvo el 50,72 por ciento de los votos válidos emitidos, obteniendo mayoría en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz (donde alcanzó un porcentaje del 63,89 por ciento). Por su parte, y a gran distancia, la segunda fuerza política, PODEMOS, obtuvo un 15,33 por ciento de los votos en el nivel nacional, con fuerte presencia en tres departamentos: Pando (48,38 por ciento), Beni (40,58 por ciento) y Santa Cruz (24,77 por ciento). A considerable distancia, Unidad Nacional (UN) consiguió un 7,20 por ciento de los votos y el MNR, el 2,27 por ciento (a los que habría que sumar los conseguidos por la alianza A3-MNR, en torno al 3,90 por ciento).

Por su parte, el referéndum vinculante sobre las autonomías departamentales planteaba la siguiente pregunta:

*¿Está usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos-financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las leyes?*

El resultado final del proceso electoral concluyó con una victoria del no con un 57,59 por ciento de los votos frente al 42,41 por ciento de los electores que contestaron "sí" a la pregunta anterior. El no fue mayoritario en Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí y La Paz (feudos del MAS), mientras que el sí fue mayoritario en los departamentos de Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz. Prueba de nuevo del "poder alternativo" que parece erigirse en los departamentos de la "media luna".

En esta coyuntura, la temática pluri e intercultural junto con el replanteamiento del ordenamiento territorial que incluye los posibles márgenes de autonomía se han erigido en dos de los temas centrales del debate en la Asamblea Constituyente.

### 3. EL DEBATE AUTONÓMICO PARA LA CONSTITUYENTE: EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA Y SU RELACIÓN CON LAS AUTONOMÍAS

En este contexto, la convocatoria a la Asamblea Constituyente en Bolivia es el resultado del desenlace de varios procesos sociales y políticos que se han venido consolidando a lo largo del tiempo; los mismos que han contribuido a la crisis de la denominada "democracia pactada", en el marco de las políticas de "ajuste estructural", que marcan el periodo 1985-2006.

Entre los temas de urgencia social se incluyen la exclusión de las mayorías indígenas, la debilidad estatal y el déficit de las reformas estructurales para resolver los problemas de pobreza, desempleo, inflación, etcétera<sup>32</sup>. En lo inmediato, la crisis se ha manifestado también en el creciente deterioro de la relación entre los políticos y las organizaciones sociales del país, junto con el impacto de las medidas económicas. También encuentra una preocupación amplia en esta representación la cuestión de las autonomías y de la descentralización.

La Asamblea Constituyente no es un efecto inevitable de este contexto. Sin embargo, la decisión de convocarla es entendida como la satisfacción a la demanda de las movilizaciones sociales que lograron incluirla en la agenda pública.

En el ciclo de protestas que llevó a la Constituyente, destacan las demandas de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus usos y costumbres y por su inclusión efectiva en la vida social y política nacional, sobre todo, a partir de la marcha emprendida por varias organizaciones de tierras bajas en 1990. La frase: "Nunca más sin nosotros", usada como símbolo en la marcha de 2002, expresó con claridad las connotaciones inclusivas del proceso constituyente y la exigencia de la convocatoria a la Asamblea.

En este contexto, la descentralización puede entenderse entonces como el conflicto entre dos grandes formas de entender la historia boliviana. La primera, de raíz republicana, hasta hoy hegemónica, promueve diferentes niveles de descentralización sin alterar la conformación territorial básica vigente en el país desde su fundación como república independiente y recoge cinco hitos en la historia boliviana: a) el proceso de descentramiento político producido a raíz de la guerra federal que dio como resultado el cambio de sede gubernamental de la ciudad de Sucre a la ciudad de La Paz en 1899; b) la fuerte centralización producida entre la revolución nacional de 1952 y el inicio de la dictadura del general Bánzer en 1971; c) la fase de desconcentración autárquica premunicipalizador que caracterizó a dicho gobierno, con predominio de las ideas de descentralización hacia los niveles meso (departamentos) a través de las Corporaciones Regionales de Desarrollo; d) la aplicación, a raíz de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, de la opción municipalista de descentralización que revaloriza el papel político y administrativo de los entes locales, y e) finalmente, el resurgimiento de fuertes demandas regionales por autonomía que marcan un nuevo ritmo político y otorgan a la descentralización una importancia renovada frente a lo que parece ser un cuestionamiento colectivo a los alcances de la política descentralizadora de corte municipalista puesta en marcha en 1994<sup>33</sup>.

Paralelamente, surge en esta última etapa una segunda corriente, de base comunitarista<sup>34</sup> que, fuertemente vinculada a los movimientos indigenistas, cuestiona el fundamento de las propuestas de corte republicano, revalorizando las formas de políticas territoriales prerrepúblicas e incluso precoloniales, por considerarlas más adecuadas a la realidad social del país.

Esta reemergencia étnica en el Estado se había iniciado ya tímidamente en el periodo comprendido entre 1992 y 1999, y se expresó en los cambios en los artículos 1 y 171 de la Constitución en 1994, con el reconocimiento del carácter multiétnico del país; se reflejó también como hemos señalado en la reforma educativa de 1994 y en el reconocimiento final de los territorios indígenas (o TCO, Tierras Comunitarias de Origen) en la Ley INRA de 1996. La propia LPP ha tenido consecuencias relevantes de cara al ordenamiento territorial

indígena: significó el primer reconocimiento jurídico a las comunidades campesinas o indígenas, sea cual fuere su nombre y su organización interna, y a las juntas vecinales urbanas, bajo la cobertura jurídica de las organizaciones territoriales de base, ya mencionadas.

Sin embargo, los desarrollos descentralizadores que se han venido dando hasta el momento desconocen que Bolivia es un Estado y una sociedad pluricultural, y esto significa para algunos que el punto de partida de la descentralización debe ser la identidad cultural. El reconocimiento de la pluralidad cultural ha sido reducido al ámbito municipal, lo que comprime las dimensiones de esta identidad cultural y mutila los derechos a este ámbito.

Son precisamente estas dos visiones las que hoy se trazan como antagónicas en el plano del debate público, sin lograr, hasta el momento, el esbozo de un planteamiento que las concilie, lo que las convierte en uno de los temas neurálgicos en la agenda de la Asamblea Constituyente.

En un esfuerzo interesante por sistematizar las numerosas propuestas que podríamos incluir en estas dos grandes líneas de pensamiento, la REPAC (Coordinación de Programas y Proyectos de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico) cifraba las diferencias entre las distintas posiciones en el tema de autonomías y descentralización en ocho grandes puntos (REPAC, 2007):

1. En cuanto a la comprensión de la autonomía, la forma y estructura del Estado, la mayor divergencia se produce entre las propuestas que definen la facultad legislativa como su fundamento, frente a otras que resaltan su cualidad de autodeterminación<sup>35</sup>; sin embargo, el acuerdo sobre el carácter unitario del Estado puede resolver algunas de las diferencias (por ejemplo, el nivel territorial de las autonomías indígenas o el reconocimiento de la plurinacionalidad).
2. Respecto a la concepción de la autonomía política y los distintos regímenes nacionales: las propuestas reconocen el ejercicio de las facultades político-administrativas y de

autogobierno, especialmente para los gobiernos municipales; sin embargo, las divergencias se centran en la definición de la unidad territorial para el nivel de gobierno intermedio<sup>36</sup>.

3. La definición de la estructura territorial político-administrativa: sin duda, la concreción de la base territorial sobre la que se ejercerá la autonomía es el tema crucial a debate. Los mayores desacuerdos se advierten entre las propuestas que defienden el ordenamiento estatal actual, en contraste con aquellas que plantean una reestructuración territorial del país, donde se defina el tratamiento de la escala de gobierno y Administración<sup>37</sup>. Podríamos señalar que existe una mínima convergencia en la necesidad de un nivel intermedio entre el nacional y el municipal.
4. En cuanto al régimen financiero y fiscal: las distintas posiciones consideran que el Estado central debe cumplir un papel destacado en el manejo y distribución de la renta nacional como garantía de una mayor igualdad y solidaridad interterritorial; del mismo modo, se plantea la creación de un Fondo Nacional de Compensación (MNR, CCSCZ) o el fortalecimiento del papel del Estado central en el control de las finanzas y asignación de recursos para equilibrar y mantener la unidad del país (MAS). La mayor divergencia está centrada en el manejo de los recursos en el nivel meso<sup>38</sup>.
5. En referencia a la articulación e interdependencia entre los tres niveles: todas las propuestas reconocen como indispensable definir las formas y el grado de interacción, articulación e interdependencia entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, concretar el marco de las relaciones intergubernamentales al interior del Estado nacional. La propuesta de algunos actores de centrarse en el ámbito de la gestión pública se traduce en una articulación basada en la planificación de la gestión pública<sup>39</sup>.
6. Respecto a la participación social en este proceso de autonomías: se reconoce por todos los actores la importancia del control social sobre la gestión pública. Existen diferencias en cuanto a la concreción de esta participación y control:



PODEMOS (Poder Democrático Social) plantea la iniciativa legislativa en los niveles nacional, departamental y municipal; mientras que el Pacto de Unidad<sup>40</sup>, en el otro extremo, considera necesaria la creación de un poder ciudadano con consejo moral y Consejo de Poder Ciudadano.

7. Regímenes y políticas estratégicas nacionales: todas las propuestas coinciden en que el nivel nacional debe mantener competencias en la concreción e implementación de las políticas estratégicas nacionales. Entre ellas: moneda, banca y sistema financiero, fuerzas de seguridad, aduanas, relaciones internacionales, legislación, titularidad y aprovechamiento de los recursos naturales y energéticos, política fiscal. Las mayores diferencias se centran respecto a la gestión de los recursos naturales estratégicos, divergencias que tienen que ver también con el papel que deben desempeñar los gobiernos subnacionales autónomos en el nivel intermedio.
8. Por último, el nivel competencial: en todas las propuestas, se contempla la necesidad de contar con los gobiernos subnacionales para orientar, planificar, administrar y ejecutar diferentes políticas públicas. Las diferencias más notables están relacionadas con la gestión de los recursos naturales<sup>41</sup>, la administración de los recursos financieros<sup>42</sup> y la administración del territorio que implica, en algunos casos, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios y homologados por leyes nacionales, a cargo de las autoridades originarias (CSUTCB).

#### 4. CONCLUSIONES

Como hemos señalado al principio de este capítulo, el pistoletazo de salida en la descentralización política y administrativa en Bolivia fue el proceso de elección de las autoridades de los gobiernos municipales. De hecho, la consolidación de instituciones y mecanismos de democracia local plantean desde el inicio la estrecha vinculación que se ha dado entre democratización y descentralización, y la aportación

que esta última ha podido significar en el contexto de crisis de legitimidad del sistema político boliviano; si bien este aumento de la credibilidad se ha transmitido especialmente a las instituciones locales<sup>43</sup>. El segundo efecto positivo ha sido el incremento de la participación de la ciudadanía en estos ámbitos locales, participación electoral, pero también política.

Tanto la LPP como la LDA impulsaron un proceso de descentralización real, pero limitado hacia las municipalidades, marcando un giro inesperado frente a las demandas cívicas de los años setenta y ochenta que habían abogado por una descentralización de base departamental. La opción municipalista se ha convertido en estos años, al menos hasta la reciente reemergencia de reivindicaciones regionales centradas en el nivel intermedio, en la más aceptada al considerar que el municipio se constituye en el sujeto natural de la descentralización, al tratarse de la entidad estatal más cercana al ciudadano y, por consiguiente, en el ente territorial más democrático y eficiente para resolver los problemas sociales.

Mas allá del debate en torno al sobredimensionamiento del proceso municipalista, se ha sostenido en las páginas anteriores que la profundización del proceso de descentralización en el caso boliviano ha reforzado la crisis de las instituciones representativas en el nivel nacional y ha conducido también a un crecimiento de las expectativas hacia las instituciones y actores de esta frágil democracia representativa. Facilitando mecanismos para la participación y desarrollo de la democracia, especialmente en el nivel local, la descentralización también ha promovido el desbordamiento de las demandas y reclamos de grupos cada vez más numerosos y menos incapaces de agregar y resignificar sus posiciones. De este modo, la descentralización ha facilitado en parte el debilitamiento de las normas e instituciones democráticas.

Por último, creemos necesario subrayar también, tomando como punto de partida las propuestas descentralizadoras que se están discutiendo en la Asamblea Constituyente, la ausencia de consenso en torno al proyecto de Estado o proyecto país sobre el que se asentará el proceso de descentralización en el futuro. De hecho, aunque el debate en torno a la descentralización se ha abordado constitucionalmente, este tema se ha resuelto hasta el

momento como una forma de ejercicio de gobierno, es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos, no tanto como una forma de Estado. En este sentido, completar el proceso de constitución del Estado-nación parecería una condición para profundizar la descentralización y para resolver los dilemas que ésta plantea.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBO, X. y QUISPE, V.: *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. CIPCA-Plural, La Paz, 2004.
- ARANDIA, I. (2002): "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia". *Reflexión Política*, vol. 4, n° 8 (Bucaramanga, Colombia), pp. 7-24.
- BARBERY, R.; BARBERY KNAUDT, R.; COSSÍO, M. y MOLINA, C.: *Prefectura y municipios en Bolivia: Una relación pendiente.*, CEPAD y Banco Mundial. Santa Cruz, 2002.
- BARBERY, R.: *Participación Popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia*, PADEM, La Paz, 2005.
- BARRIOS SUVELZA, F.: *El Estado tri-territorial. Una nueva descentralización para Bolivia*, Plural Ediciones, La Paz, 2002.
- CALDERÓN, F. y LASERNA, R.: *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*. Fundación Milenio, La Paz, 1994.
- CALDERÓN, F. y SZMUCKLER, A.: *La política en las calles*, Ed. Ceres, Cochabamba, 2002.
- CAMPERO NÚÑEZ, J. C. y GRAY MOLINA, G. "Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia". *Instituciones y Desarrollo*, n° 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad (Barcelona). Edición electrónica (<http://www.iigov.org/revista>), 2001.
- CÁRDENAS, V. H.: "El rescate de viejos postulados". En Secretaría Nacional de Participación Popular (ed.). *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, ed. Nueva Sociedad, pp. 21-26, Caracas, 1997.
- GARCÍA LINERA, A. *La incertidumbre étnico-geográfica del poder*. Semanario Pulso (27 de febrero-4 de marzo), edición electrónica ([www.pulsobolivia.com](http://www.pulsobolivia.com)), La Paz, 2004.

- (2004). “El debate sobre la democracia”. *Semanario Pulso* (30 de julio-5 de agosto), edición electrónica ([www.pulso-bolivia.com](http://www.pulso-bolivia.com)), 2004.
- HERRERA GÓMEZ, M.: *El pensamiento de Charles Taylor entre comunitarismo y liberalismo*. *Revista Sistema*, n° 195, noviembre, España, 2006.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. *Descentralización en perspectiva comparada. España, Colombia y Brasil*. La Paz, ed. Plural, 2005.
- LASERNA, R.: “Bolivia: consumidores de democracia”, en Roberto Laserna y Annette Schwarzbauer. *Bolivia: movimientos sociales y problemas de gobernabilidad.*, Fundación Konrad Adenauer, pp. 6-26, Rio de Janeiro, 2005.
- (1995): *Productores de Democracia*. Cochabamba, Ed. Ceres, Cochabamba.
- LATHROP, G.: *Evaluación de estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*, FLACSO, Costa Rica 2004.
- LAZARTE, J.: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz, 1993.
- MEDINA, J. (ed.): *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un estado multicultural*, Ministerio de Participación Popular-FAMB, La Paz, 2003.
- MOLINA, C. H.: “Transitando hacia la descentralización política”. En ILDIS, *Para pensar el futuro*. ILDIS, La Paz, 2005.
- NAVARRO, M.: “La coordinación interinstitucional en el nivel intermedio: la asignatura pendiente de la descentralización en Bolivia”. En *DHIAL*, n° 44, versión electrónica ([www.iigov.org/dhial](http://www.iigov.org/dhial)) Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 2003.
- PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano en Santa Cruz*. La Paz, 2003.
- REPAC: *Sistematización de Propuestas Asamblea Constituyente*, Vicepresidencia de la República de Bolivia, Cochabamba, 2007.
- QUINTANA TABORCA, J. R.: “Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿existe una salida negociada?” *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 11, pp. 1-48, Rio de Janeiro, 2005.
- QUIROGA, J. A.: “La agonía del leviatán andino”. En VV. AA. (coords.): *Las piezas del conflicto*. UNIR, La Paz, 2004.

- REGALSKY, P.: *América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales*, documento en línea: [www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org) (fecha de consulta: 27/04/07).
- ROMERO BALLIVIAN, S.: *En la bifurcación del camino. Análisis de los resultados de las elecciones municipales 2004*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2005.
- SELIGSON, M., MORENO MORALES, D. y SCHWARZ BLUM, V.: *Auditoría de la Democracia: Informe 2004*, USAID, La Paz, 2004.
- UNIDAD DE COORDINACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *La Asamblea Constituyente en la cultura política ciudadana*. La Paz, 2005.
- URENDA, J. C.: *Autonomías departamentales*, ed. El País, Santa Cruz, 2003.
- (2005). *Separando la paja del trigo. Bases para constituir las autonomías departamentales*. La Paz, ILDIS-La Razón.
- VERDESOTO, L. Y ZUAZO, M. (2006). *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS La Paz, 2006.

## NOTAS

1. La Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada por Hernán Siles Suazo el 13 de febrero de 1985, abrió el proceso de elecciones municipales. Con la Ley Electoral de 1980 y las enmiendas de 20 de mayo de 1986 se efectúan, dos años más tarde (el 6 de diciembre de 1987), las segundas elecciones municipales, pero éstas ya de manera independiente.
2. El impulso de la Ley fue tan importante que a lo largo de la década de los años noventa, el número de municipios pasó de 24 a 314, sus recursos saltaron del 3 al 33 por ciento del presupuesto nacional, se conformaron 314 comités de vigilancia, se reconocieron 15.000 organizaciones de base y se conformaron nueve asociaciones departamentales de municipios y una nacional, la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia). Si bien oficialmente la FAM se fundó en Tarija el 22 de septiembre de 1999 durante el Primer Congreso Nacional de Municipalidades. El 59 por ciento de los que ocuparon los cargos municipales se definieron como indígenas. Véase Albó y Quisque (2004).
3. La reforma de la Constitución de 1993 ya había municipalizado una parte del presupuesto nacional y había traído como consecuencia la desaparición de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), con lo que se pretendía poner punto final a las reivindicaciones descentralizadoras regionales.
4. Dos años más tarde se promulgó la Ley de Reforma Educativa, que ampliaba las formas de participación de estas comunidades —definiéndolas como Tierras

Comunitarias de Origen (TCO)—, y que junto con la LPP fueron interpretadas como espacios sustanciales para la construcción y expresión de identidades diferentes y la participación activa de minorías marginadas. Sin embargo, los acontecimientos que se han venido sucediendo desde octubre de 2003 parecen desvelar cómo determinadas formas de exclusión podrían estar implícitamente contenidas en esta propuesta de “reconocimiento” y reordenamiento territorial incorporada en dichas reformas.

5. En negociaciones posteriores, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) logró que el reconocimiento a las OTB fuera el de sus nombres originales: sindicato, capitania, *ayllu*, etc.
6. La Ley de Diálogo Nacional del año 2001 también transfirió los gastos corrientes (personal) de educación y salud, que estaban centralizados en la administración del gobierno nacional, derivándolos al presupuesto municipal sin que quede claro la forma de financiamiento de los mismos.
7. Es decir, las cuentas de las alcaldías dependen de hasta cinco fuentes de financiamiento. La primera es la coparticipación tributaria (participación municipal del 20 por ciento de los impuestos nacionales); a eso se añaden los recursos propios (impuestos municipales y otros ingresos no tributarios), los recursos FPS (Fondo de Inversión Productiva y Social), los recursos del HIPC (de la condonación de la deuda externa, que se destinan a inversión municipal) y otras fuentes (recursos de donación y créditos). Según la información sistematizada por el proyecto Enlared, el 50 por ciento de los ingresos que manejan los municipios proviene de “otro tipo de fuentes”, es decir, de donaciones y créditos internacionales, que pueden ser apalancados con contraparte municipal. En el año 2003, de los 472.323.012 dólares que se programaron, 242 millones correspondían a “otras fuentes”. Más de 60 millones provenían del alivio a la deuda (HIPC), 53 millones de los recursos FPS, 47 millones de los recursos propios y 68 millones de la coparticipación tributaria. Véase [www.enlared.org.bo](http://www.enlared.org.bo).
8. La Planificación Participativa Municipal es el mecanismo que hace efectiva la participación social en el desarrollo de la comunidad. Se trata de un tipo de participación de forma ascendente en el que las organizaciones sociales se involucran directamente en la configuración y gestión administrativa de los municipios. El control social se desarrolla en cuatro etapas: el Diagnóstico Comunitario (DC), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). El POA incluye acciones planificadas tanto por el gobierno municipal como por otros actores del desarrollo del municipio, con el objetivo de hacer efectivas anualmente las prioridades y proyectos establecidos por el PDM, documento donde quedan recogidas las estrategias de desarrollo de forma quinquenal. Asimismo, se diseña el PGDES, que pretende articular la planificación departamental y nacional con la planificación municipal. Así, el PGDES se plantea como un proceso de participación que articula la planificación departamental y nacional con la planificación que se genera en el nivel municipal. La coordinación entre ambos procesos se producen en el nivel departamental. Véase Campero Núñez y Gray Molina (2001).
9. La CSUTCB es una organización indígena que agrupa a todos los pueblos y naciones indígenas originarias de Bolivia. Fue fundada el 26 de junio de 1979 en el marco de un “Congreso de Unidad Campesina” convocado por la Central Obrera Boliviana (COB). Organizada a través de regionales, la CSUTCB cubre todo el espectro rural del país.

10. Frente a estas interpretaciones, algunos autores como Regalsky sostienen que la LPP es una base política para la posterior construcción del mercado de tierras en Bolivia y que amenaza el fundamento mismo del sistema jurisdiccional comunitario andino. Pero, además, la LPP crea las condiciones de la fragmentación de las grandes organizaciones campesinas, particularmente de la CSUTCB, a través de la posibilidad de incorporar a los líderes campesinos a la Administración municipal. Un año después de la primera elección municipal (diciembre 1995) ya se desatan los primeros conflictos al interior de las federaciones campesinas que forman parte de la CSUTCB, a causa de la lucha por el control de las alcaldías municipales rurales. Aquí es donde comienza la historia del MAS, que se inicia bajo el nombre de "Instrumento Político Tierra Territorio" en el congreso de la CSUTCB que se lleva a cabo en Santa Cruz en marzo de 1995. Esta posición está sólidamente argumentada en Regalsky (2005).
11. La oposición al gobierno de Bánzer (1998-2002), la crisis económica de 1998 y la campaña de erradicación de la coca, contribuyeron a impulsar las movilizaciones de varios sectores sociales. Pero, además, esta movilización acarrió importantes consecuencias políticas: Evo Morales organizó la protesta de los campesinos cocaleros y los incorporó al Movimiento al Socialismo (MAS) mientras que Felipe Quispe hizo otro tanto con los campesinos aimaras agrupados en la CSUTCB al integrarlos al Movimiento Indígena Pachacutik (MIP) en 2001.
12. En realidad, la LDA fue el resultado de una importante movilización de los Comités Cívicos —que se constituyeron en los principales actores de la demanda descentralizadora—, movilización que culminó con un cabildo abierto en la ciudad de Tarija.
13. Véase Barbery, Barbery Knautd, Cossio y Molina (2002).
14. El MNR es el partido más longevo en la historia boliviana, de corte nacional-populista en sus orígenes, fue la organización política que condujo la revolución nacional de 1952. Adscrito al neoliberalismo en 1985, los gobiernos del MNR condujeron en los ochenta y en los noventa los procesos de ajuste estructural del Estado boliviano.
15. UCS era un partido nacido en 1989 sin un ideario concreto, articulado en torno a su jefe, Max Fernández, presidente y accionista mayoritario de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN). Fernández participó por primera vez en las elecciones municipales de 1989, donde obtuvo el cuarto lugar con el 16 por ciento de los votos. La base de su éxito, a mediados de los años noventa, estuvo aposentada en las obras que con un notable sistema prebendalista realizó en casi un centenar de poblaciones de Bolivia (canchas, pavimentación, grupos electrógenos, escuelas, postas sanitarias...).
16. El MBL, producto de una fractura del MIR en 1984, fue el partido mejor estructurado de la izquierda boliviana durante los años noventa. Tradicionalmente concentraba su fuerza electoral en Chuquisaca y Cochabamba.
17. CONDEPA, fundada también en 1989, basó su éxito en el carisma de su jefe Carlos Palenque, propietario de Radio y Televisión Popular (RTP), un sistema de radio y televisión que se emitía en los departamentos de La Paz (donde obtenía más del 90 por ciento de su fuerza electoral) y Oruro. Su base electoral se centraba en sectores económicos deprimidos y una mayoría de población de origen aimara.
18. El MNR y el MIR pagaron entonces la factura pendiente de "octubre" de 2003, perdiendo la mitad de los votos nacionales obtenidos en las elecciones municipales de

- 1999, y más de la mitad en las diez ciudades más importantes del país. El MNR fue el más afectado, pues obtuvo el más bajo porcentaje electoral de toda su historia, apenas el 5 por ciento en las ciudades más importantes.
19. El declive del NFR fue ostensible, especialmente en su bastión de Cochabamba, donde logró menos del 10 por ciento de la votación cuando en elecciones municipales anteriores había ganado con más del 50 por ciento.
  20. Para un análisis en profundidad de las elecciones municipales de 2004, véase Romero (2005).
  21. A partir de las reformas constitucionales de febrero de 2004, las AC y PI son reconocidos como equivalentes funcionales de los partidos, con requisitos de constitución y funcionamiento iguales. Esta liberación de la representación política provocó inicialmente una explosión de AC y PI, que en más de 900 casos expresaron su propósito inicial de participar en el proceso electoral. Al final, participaron 341 AC y 63 PI, junto con 17 partidos políticos. Lo que debía ser para todos una renovación de la política terminó siendo, a nuestro juicio, una repetición apenas disimulada de las prácticas clientelistas tradicionales.
  22. Como se ha mencionado con anterioridad, los Comités Cívicos Departamentales eran organizaciones civiles de carácter regional que especialmente en la década de los setenta se organizaron alrededor de demandas de las regiones históricamente marginadas, y que habían experimentado un proceso de revitalización por su activa participación en la oposición a la dictadura militar.
  23. Las estadísticas de conflictividad social son elocuentes: entre 1995 y el año 2001 se produjeron un promedio de 3.450 hechos conflictivos por año. Entre octubre y junio de 2004, el gobierno del presidente Mesa desactivó más de 4.300 conflictos. Entre 1982 y el 2003, 300 personas murieron en estas movilizaciones, frente a las 245 asesinadas durante el periodo militar (1964-1982). Entre 1997 y 2002 se firmaron 3.400 acuerdos entre el gobierno y los movimientos sociales, que comprometieron 5.000 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente el 60 por ciento del PIB del país (Quintana Taborga, 2005). Pocos compromisos adquiridos por el gobierno se cumplieron. Puede decirse que esta elevada conflictividad social es tanto el resultado de una acción gubernamental dubitativa y tolerante (especialmente durante los gobiernos de Bánzer y Mesa) como una causa determinante de su consecuente debilitamiento.
  24. Este proceso de diálogo, liderado por los obispos católicos, concluyó con un "acta de entendimiento" que no pudo conseguir la firma del MAS y otros pequeños partidos, aunque fue suficiente para llegar a las elecciones de 2002.
  25. Las urnas pusieron en evidencia una vez más la fragmentación política, marcada además por el antagonismo y la desconfianza entre los principales partidos políticos bolivianos. La suma de apoyos electorales del MNR, el MIR y ADN no llegaban al 40 por ciento (Corte Nacional Electoral).
  26. Con una participación en torno al 60 por ciento de los electores inscritos, el gobierno de Mesa obtuvo en todas las preguntas un respaldo entre el 54 y el 92 por ciento de los votos (Corte Nacional Electoral).
  27. Las elecciones municipales de 2004 representaban la primera prueba seria para los partidos políticos después de la crisis de 2003, dado que en el referéndum sobre el gas la mayoría de ellos había optado por mostrar un bajo perfil, con la excepción del MAS. Los resultados fueron un duro golpe para los partidos tradicionales (como ya hemos señalado, el MNR perdió 15 puntos respecto a las elecciones municipales de 1999, ADN perdió 11.4 puntos y



- el MIR, 8,5 puntos). El partido más beneficiado fue el MAS, que subió 14 puntos frente a las anteriores elecciones municipales. Véase Romero Ballivián (2005).
28. El presidente Mesa había mantenido siempre una actitud distante respecto a los partidos políticos. Figura independiente en el gobierno de Sánchez de Lozada; en su discurso de aceptación a la Presidencia de la República, definió a su gobierno como "de transición", marcado por la austeridad, la recuperación del cumplimiento de la ley, la lucha contra la corrupción y la exclusión de los partidos políticos de la gestión pública. Mesa afirmaba así su decisión de gobernar sin partidos. Aunque es verdad que el entorno presidencial no estuvo exento de figuras políticas partidarias, especialmente del Movimiento Bolivia Libre (MBL).
  29. Oruro, Chuquisaca y Potosí eligieron a prefectos del Movimiento al Socialismo; La Paz, Pando y Beni a representantes del Poder Democrático Social (PODEMOS) y Cochabamba, Santa Cruz y Tarija pasaron a manos de agrupaciones ciudadanas, sin bien con algunos partidos políticos por detrás. El último enfrentamiento se ha producido en el mes que hay entre el 11 de diciembre de 2006 cuando el Prefecto de Cochabamba, Manfred Reyes Villas, de la Alianza de Unidad Nacional (AUN), anuncia la convocatoria de un cabildo para definir la realización de un referéndum autonómico y el 11 de enero de 2007, día en el que se produce el enfrentamiento entre los partidarios del prefecto y la Central Obrera Departamental.
  30. En este sentido, el análisis del reforzamiento de los liderazgos locales y el regreso de los caudillos nacionales a sus baluartes electorales regionales, amerita una nueva investigación.
  31. Todos los datos electorales a los que hacemos referencia han sido tomados de la web de la Corte Nacional Electoral ([www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)).
  32. En las últimas encuestas, los problemas que más preocupaban a la población estaban relacionados con el funcionamiento de la economía, la exportación del gas, la tierra, la coca y la seguridad ciudad, la apertura del sistema político y la lucha contra la corrupción.
  33. No se trata de una posición opuesta o contradictoria como podría llegar a interpretarse, se trata más bien de un cuestionamiento dirigido a revalorizar el camino recorrido hasta el momento y reconoce la necesidad de enfrentar las debilidades y tareas pendientes en el rediseño de la estructura territorial del poder público.
  34. Los comunitaristas subrayan la prioridad de la comunidad frente a un individualismo liberal que consideran injustificable. El sujeto se halla inserto en el conjunto de prácticas propias de su comunidad de referencia, prácticas de las que no puede sustraerse dado que configuran el sustrato mismo de su identidad. La crítica comunitarista censura también la estricta separación liberal entre lo público y lo privado al señalar que los aspectos éticos de la privacidad son inseparables de los aspectos morales de la vida pública. Véase Herrera Gómez (2006).
  35. También aquí existen diferencias entre las posiciones. Mientras que PODEMOS o el MNR plantean una facultad legislativa limitada, fundamentalmente técnica y administrativa, el Comité Pro Santa Cruz (CCSCZ) o el MBL reconocen la facultad legislativa de cada gobierno departamental para darse los atributos políticos y administrativos propios. Por su parte, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) plantea el reconocimiento del derecho de autodeterminación y autodeterminación.

36. Mientras que PODEMOS, el MNR o el CCSCZ proponen un gobierno departamental presidido por un gobernador y una asamblea departamental, elegidos ambos por sufragio directo, el MAS pide el reconocimiento de sistemas políticos y de conformación de autoridad según usos y costumbres de pueblos indígenas.
37. Si PODEMOS, el MNR, el MBL y ADN plantean un Estado dividido en departamentos y municipios, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) añade a estos niveles el ámbito provincial, las secciones de provincia, los cantones y las entidades territoriales indígenas. La APG establece tres niveles: a nivel local, autonomías territoriales indígenas originarias e interculturales urbanas; a nivel intermedio, regiones; y a nivel nacional, Estado unitario plurinacional.
38. Mientras que para las posiciones pro autonomías departamentales, las rentas son nacionales, departamentales y municipales, para el MAS deben incluirse también los pueblos indígenas y las regiones.
39. El tema de la concreción de un esquema claro de relaciones intergubernamentales es vital para el desarrollo futuro del mapa descentralizador en Bolivia. Si bien centrarse en la planificación de la gestión pública supone, a nuestro juicio, redundar en las falencias que ya había mostrado la LPP.
40. El Pacto de Unidad recoge a todas las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y colonizadoras para la Asamblea Constituyente, y tiene su origen en el acuerdo que sellan las organizaciones indígenas y originarias del país reunidas en Camiri el 2, 3 y 4 de agosto de 2004, para defender los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución Política del Estado.
41. Las propuestas en este ámbito van desde el planteamiento de la capacidad de legislar en el nivel meso para cuestiones relativas a su manejo hasta el reconocimiento de una competencia inicial sobre el conjunto del territorio, lo que supone, suelo, sobresuelo y subsuelo.
42. La única propuesta detallada es la del Comité Pro Santa Cruz. No existe ninguna otra propuesta de manejo fiscal financiero de las autonomías territoriales a nivel intermedio.
43. En las encuestas de opinión, el municipio parece haberse convertido, en esta crisis de gobernabilidad, en la institución depositaria de credibilidad ciudadana, es decir, en el dique de contención de la credibilidad en la democracia boliviana. Un 52 por ciento de los encuestados evalúa a la alcaldía como la institución con mejor respuesta para resolver los problemas de la comunidad. Aun así, existen importantes diferencias entre departamentos, y entre municipios urbanos y rurales. E incluso la valoración cambia si tomamos en consideración esta diferencia y la combinamos con la dimensión étnica de los municipios: sólo un 2,1 por ciento de todos los que se autoidentificaron como aimaras señaló a la alcaldía como la institución con mejor respuesta a la comunidad. Ello expresa una tensión entre el gobierno municipal como institución democrática moderna y una esfera de valores y cultura comunitarios tradicionales más arraigados entre los aimaras del área rural. Sin embargo, esta cifra se eleva al 52 por ciento de los aimaras cuando estamos en el área urbana. Véase Verdesoto y Yuazo (2006).

## EL 'RETORNO DEL CIUDADANO' EN BOLIVIA A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA MUNICIPAL DECIMONÓNICA

MARTA IRUROZQUI

Una gran parte de los conflictos políticos del mundo contemporáneo gira en torno a la organización y la gestión de la convivencia entre las diversas formas de concebir los espacios nacionales y la pertenencia a los mismos. Ello ha implicado que sea objeto central de discusión el hecho del pluralismo entendido como la existencia de discrepancias irreductibles entre los miembros de una misma sociedad sobre asuntos cruciales tales como las concepciones del mundo o los códigos culturales<sup>1</sup>. La preeminencia de esta postura ha tenido como una de sus principales consecuencias que hasta el tradicional debate social alrededor de la persistencia de injustificadas desigualdades económicas y sociales entre los individuos se haya visto absorbido y desplazado por las tensiones identitarias, étnicas y culturales<sup>2</sup>.

La articulación de la convivencia entre comunidades con formas múltiples de identidad ha afectado de manera directa a la salud del Estado nacional, basado en el principio de la soberanía popular, en el que las relaciones, las redes sociales y las comunidades se entienden y se institucionalizan en un sentido territorial. ¿En qué términos sucede esto? En la actualidad, el Estado concebido como entidad política soberana de base territorial y forma organizativa básica ha sido reiteradamente cuestionado por procesos de integración supranacional y transnacional, por un

lado, y por procesos de descentralización y fragmentación, por el otro. En un mundo cada vez más global e interconectado se asiste a una profunda transformación del papel que habitualmente se atribuía al Estado nacional, debido a que éste está experimentando un progresivo vaciamiento de sus poderes de control efectivo y de sus principios constitutivos, soberanía y territorialidad. Es decir, los Estados han perdido gran parte de sus competencias soberanas en diversos y decisivos ámbitos: legislativo, financiero, mercantil, militar, etc. Ni la soberanía es ya sostenible en sus términos tradicionales, ni las fronteras que marcan su territorio son controlables por ningún poder policial, ni se puede seguir considerando homogénea la identidad del conjunto de los miembros de casi ningún Estado. De hecho, en las últimas décadas domina en la agenda política internacional un conjunto de problemas que no se detienen ante las fronteras espaciales entre Estados pero que afectan directamente a las reformas de los mismos. Éstos se relacionan con tres fenómenos de diferente naturaleza: los cambios políticos acaecidos en amplias zonas del mundo, la evolución interna del pensamiento político y de las disciplinas sociales y los tradicionales fenómenos transfronterizos. Entre los primeros figuran la Declaración de los Derechos Humanos en 1948 —tema del que los Estados tienen cada vez mayores dificultades para sustraerse porque arriesgan su legitimidad interna y externa—, el declive de la participación cívica y la reducción de los derechos sociales en los Estados Unidos y Europa, las dificultades a la hora de adaptar la tradicional ciudadanía del Estado-nación con la ciudadanía europea, la crisis del “socialismo real” y el cambio radical de condición de los habitantes de los países de Europa del Este o el resurgir de los nacionalismos. Los segundos se refieren a las actitudes críticas de los llamados “nuevos movimientos sociales” ante concepciones habituales sobre el ciudadano como la universalidad y la integración o los cambios programáticos e ideológicos de la izquierda clásica<sup>3</sup>. Y los terceros abarcan la inmigración, la desnacionalización económica, el colapso de los mercados financieros globales, las pandemias del sida, las vacas locas o la gripe aviar, el agujero en la capa de ozono, la lluvia ácida, el calentamiento climático global, las catástrofes nucleares o el terrorismo globalizado. Tales asuntos

afectan a todos los países, tengan o no responsabilidad en los hechos, de manera que en un mundo cada vez más densamente entretijado—ecológica, económica y culturalmente—las decisiones que pueden adoptar legítimamente los Estados nacionales resultan insuficientes<sup>4</sup>.

## 1. PROBLEMA Y PROPUESTA: REEVALUACIÓN Y REDEFINICIÓN DE LA CIUDADANÍA EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

En este contexto en el que la globalización ha modificado rasgos relevantes de la organización territorial y de las competencias de los Estados nacionales, ¿cómo afectará a la futura configuración política mundial la pérdida de potestad del Estado-nación? Y, sobre todo, ¿cómo revierte tal situación en la figura del ciudadano?

En la medida en que la ciudadanía tiene al Estado como el garante y regulador de su materialización y como la entidad decisoria última acerca de quién es ciudadano y cómo debe manifestarse su ejercicio, las fluctuaciones interpretativas y funcionales que sufre éste afectan de manera directa a los contenidos históricos, cotidianos y coetáneos de la ciudadanía<sup>5</sup>. De ahí que no sea de extrañar que la institución de la ciudadanía también se haya visto transformada. Pero estos cambios no sólo tienen que ver con circunstancias externas o internacionales, sino también con dinámicas internas de reconfiguración conceptual como muestra el hecho de que en las últimas décadas el ciudadano haya venido definiéndose en la práctica como un simple depositario de derechos. Si bien la generalización de éstos constituye una conquista política, la omnipresencia de los mismos puede diluir la naturaleza esencial de la ciudadanía: intervención, gestión y transformación de lo público<sup>6</sup>. Esta afirmación obedece a que la gobernabilidad de los Estados nacionales basados en la soberanía popular quedaba garantizada por el equilibrio entre los principios de representación y participación políticas. Para evitar que la institucionalización territorial desde el Estado subyugase el poder social de la sociedad civil o éste,

transformado en poder político, impidiese una rearticulación estatal estable, el principal actor político, el ciudadano, venía definido por dos componentes: deberes y derechos. Ambos actuaban como mecanismos reguladores y negociadores de los términos en que los individuos intervenían en la conformación estatal, por lo que su ejercicio se entendía como una obligación pública. Consecuencia de ello fue que entre deberes y derechos se estableciera una relación de dependencia recíproca, por la que, en la etapa fundacional de los Estados nacionales, el cumplimiento de los primeros debía implicar la capacidad de exigencia de los segundos y su estricto cumplimiento por parte de la sociedad y el Estado. Dado que la actuación conjunta de deberes y derechos definía la naturaleza de la ciudadanía, el hecho de reducirla a los segundos la ha dejado sin el mecanismo compensatorio que los garantizaba.

Bajo la tiranía teórica del modelo marshalliano<sup>7</sup>, durante bastante tiempo la omnipresencia de los derechos frente a los deberes y la consiguiente invisibilización de éstos no se entendió como un problema, sino más bien como una prueba de consolidación ciudadana. De hecho, no constituyó una contradicción epistemológica el hecho de que lo anterior condujese a una equiparación formal de la ciudadanía —concepto de carácter activo que hace mención a la intervención política de los sujetos en la gestión pública de ese Estado nacional— con la nacionalidad —concepto de carácter pasivo que alude a la sujeción/pertenencia de un individuo a un Estado nacional<sup>8</sup>—. Si bien esa aparente simbiosis conceptual ha tenido como resultado la ampliación del cuerpo ciudadano en términos de lucha contra la exclusión, ello no ha implicado mejoras cualitativas en la capacidad política de los sujetos de una nación. Al contrario, la vulgarización de la ciudadanía, entendida como “universalización de derechos”, ha supuesto no sólo su desvalorización nominal, sino también social. Al ser dada de modo automático a los nacidos en un determinado territorio nacional y al no necesitar éstos hacer nada para adquirirla, la modificación del entorno ha ido dejando de concebirse posible a través del ejercicio de la ciudadanía, siendo su principal consecuencia que cualquier variación o ampliación de derechos no se entienda necesariamente ligada a dicho ejercicio. Es decir, la ciudadanía ha perdido valor social en la medida en que

su reducción a un estatus de derechos ha ido minando, por un lado, la responsabilidad que tenían los individuos, en tanto ostentadores de la obligación y el privilegio de la ciudadanía, de modificar su entorno; y, por otro, el interés de los mismos en hacerlo, ya que las ganancias ciudadanas han terminado por concebirse naturalizadas. Fruto de ello es la conversión del ciudadano en una figura hueca que se hace necesario repensar y resignificar a fin de otorgarle de nuevo eficacia pública como institución política. Y ello se torna urgente si atendemos a cuatro fenómenos: primero, los atentados a la ciudadanía perpetrados tanto por los gobiernos dictatoriales como por los fundamentalistas; segundo, las agresiones a lo público derivadas de las experiencias neoliberales y de las privatizaciones de los servicios y entidades estatales; tercero, la potestad que las entidades privadas supranacionales ejercen sobre los individuos en un mundo en que la globalización genera espacios de no intervención estatal; y cuarto, la discusión en torno a las identidades nacionales y a la convivencia entre derechos representativos individuales y colectivos. Tales fenómenos no sólo han obligado a recordar el carácter contingente de la ciudadanía y a interpretarla como un producto histórico de luchas políticas y públicas, en vez de asumirla como algo *graciosamente* otorgado, producto de un progreso lineal y teleológico, sino que también han puesto en cuestión su carácter integrador y sus contradicciones universalistas.

A partir de la reflexión anterior se sostiene que la categoría de ciudadanía posee una naturaleza multidimensional, ya que simultáneamente puede actuar como un concepto legal, un ideal político igualitario o una referencia normativa para lealtades colectivas. En términos más concretos, tal multiplicidad puede sintetizarse en la comprensión de la ciudadanía como una práctica y como un estatus. Es decir, por un lado, denota una forma de participación activa en los asuntos públicos; por otro, implica una relación de pertenencia individual con una determinada comunidad política, convirtiéndose, así, en un principio constitutivo propio de cada comunidad política que determina quién constituye ésta, quién pertenece a la misma y quién no<sup>9</sup>. En este sentido, la ciudadanía no es un principio universalista, sino diferenciador. Funciona como un factor discriminatorio de inclusión/exclusión y, a su vez, como un dispositivo

corporativista, combinación de los "privilegios que un individuo posee" y de su dependencia comunitaria<sup>10</sup>. Ello la torna en resultado de las reformas institucionales, de las luchas sociales que se producen al margen de las instituciones y de la combinación de ambos fenómenos, esto es, producto de conflictos y de negociaciones entre las fuerzas estructurales políticas y sociales de un país, siendo la lucha y la capacidad de acción de las fuerzas enfrentadas fundamentales en la ampliación y la reforma ciudadanas.

El estudio del proceso de deflación de las funciones del Estado nacional y las consiguientes modificaciones que sufre el concepto de ciudadanía, referentes a su pérdida de trascendencia social y política, impone la formulación de dos preguntas básicas: primera, cómo y por qué se crea, mantiene y reproduce en el tiempo el compromiso individual y colectivo con las instituciones estatales y los gobiernos representativos; y, segunda, por qué y cómo disminuye tal compromiso, diluyéndose la participación ciudadana e incluso quebrándose el referente del ideal democrático, hasta provocar el descreimiento en la política o el descrédito del Estado-nación. Dada la complejidad de ambas cuestiones, este texto se va a centrar en la primera con el objetivo de reflexionar sobre los mecanismos de autorreconfiguración que posee la ciudadanía para evitar su desvalorización como fuente de poder social una vez que se imponen lógicas globalizadoras que generan la disminución del bienestar público y la indefensión individual. Para ello se va a realizar un análisis sobre la conversión de la ciudadanía en un recurso de valor social centrado en los dos componentes que marcan su ejercicio: los deberes y los derechos. Al respecto se van a defender tres presunciones hipotéticas. La primera defiende que existe una relación simbiótica entre derechos y deberes, residiendo en su actuación como avales y alimentadores recíprocos una suerte de autorregeneración ciudadana. En caso de no actuar ambos elementos de modo interactivo decrecen las propiedades ciudadanas, ya que éstas se justifican, ajustan, ramifican y se reinventan a través de la interacción entre deberes y derechos. La segunda insiste en que la razón de ser de la ciudadanía es la acción. Su ejercicio, tanto desde la legalidad como desde la ilegalidad, convierte en ciudadanos a los habitantes de un país y es la interacción entre deberes y derechos la



que posibilita múltiples opciones de expresión ciudadana e impide la reducción de la misma al voto. La tercera sostiene que ese proceso de autodinamización ciudadana a través de la perpetua interacción creativa entre deberes y derechos encuentra en la experiencia municipal una síntesis de su funcionamiento.

Ambas afirmaciones hipotéticas van a desarrollarse recurriendo a un relato histórico sobre la conformación ciudadana y la relevancia del municipio en el desarrollo de la misma, que abarca dos experiencias decimonónicas<sup>11</sup>. La primera se refiere al modo en que las sinergias políticas generadas por la crisis de la monarquía española, la Constitución de Cádiz de 1812 y el proceso independentista americano permitieron una determinada lectura de la ciudadanía en la que la acción municipal y la categoría del vecino fueron partes integrales y constitutivas de la misma. La segunda alude a los mecanismos discursivos y prácticos de adquisición de la ciudadanía y la importancia que el refrendo local tuvo en ello. Con ambas referencias históricas en ningún caso se trata de realizar una extrapolación histórica simplista, porque la "historia no nos provee de concepciones de la vida política que puedan trasladarse mecánicamente a los problemas actuales"<sup>12</sup>. Se analiza el proceso de ciudadanización a través del imperativo de "historizar" el concepto de ciudadanía al considerar que únicamente mediante la dotación de contenido histórico al término ciudadano, es decir, mediante su reconstrucción temporal teniendo en cuenta cómo fue entendida, asumida, interpretada o aplicada y cómo varió ese proceso en virtud de las circunstancias sociales, económicas y culturales podrían dejarse de lado los anacronismos y proyecciones ideológicas desde el presente y, en consecuencia, conocer en qué consistía y qué significaba ser ciudadano en un determinado estadio temporal. Como nuestra propia construcción y afirmación identitarias desvaloriza, resta sentido, torna en incomprensibles e, incluso, invalida acciones del pasado, el esfuerzo de "historizar" por parte del observador científico que contempla el aprendizaje ciudadano está referido a la acción de recrear, explicar y hacer inteligible en categorías presentes la multiforme percepción de la sociedad pasada acerca del sistema político con el que se

estructuraba. El resultado de esta actuación son relatos verosímiles, nunca verdaderos, a través de los que el historiador, en tanto sujeto cognoscente implicado en su propio decorado de representaciones y distanciado del objeto de estudio, sólo puede ofrecer "conocimiento interpretativo de las significaciones colectivas pretéritas"<sup>13</sup>. Dado el tema estudiado, la ciudadanía, la labor histórica de recreación, traducción y dotación de sentido a un sistema de coordenadas con cuya orientación navegaron los actores del pasado entiende la política y su naturaleza en términos de distribución y ejercicio colectivo del poder, asumiéndola como un espacio para el ejercicio, la conservación o la contestación de éste. Como tal concepción supone que todos los individuos participaron de alguna forma en el disfrute del mismo, se refuerza el potencial de la historia, en tanto mirada capaz de examinar un fenómeno en términos de los significados que los participantes le adherían, para recuperar desde el presente a éstos como sujetos de la misma y no como objetos de ésta, quedando así subrayado el valor de la experiencia del sujeto en la construcción del conocimiento histórico<sup>14</sup>.

A través de una experiencia política decimonónica conceptualizada sobre el desarrollo ciudadano se pretende, primero, llamar la atención sobre la continua necesidad de resemantizar la ciudadanía en un escenario político en el que no hay unas reglas de juego fijas (aunque se pretende que así sea), sino un campo de fuerzas variables en el tiempo; y, segundo, ofrecer herramientas históricas que ayuden a discernir sobre el tipo de ciudadanía que puede resultar más efectiva en el presente, no sólo para la autorrealización del individuo, sino para su autorrealización a partir de aquello que puede ser compartido por todos, dejando de lado las diferencias que separan para concentrarse en las similitudes y coincidencias que unen a los integrantes de una sociedad. Bajo esa doble dinámica, a continuación se van a exponer dos referencias históricas destinadas a proporcionar argumentos a la discusión relativa a si la ciudadanía puede adquirir actualmente nuevos contenidos y sentidos a partir de reformas gubernamentales dirigidas a conceder mayor acción política a los municipios<sup>15</sup>.

## 2. CIUDADANÍA Y MUNICIPALISMO

Con el objetivo de hacer comprensible en el presente lo que significó ser ciudadano en el siglo XIX y la importancia de lo local en dicha caracterización se va a ofrecer: primero, un breve resumen sobre la interacción entre vecindad y ciudadanía; y, segundo, una síntesis de los modos en que los sujetos podían tornarse ciudadanos, que hace hincapié, a modo de ejemplo, en la experiencia indígena.

### 2.1. VECINDAD 'VERSUS' CIUDADANÍA

Respecto a la primera cuestión, frente a la representación premoderna en la que el reconocimiento social de una persona se concretaba a partir del valor predeterminado de las cualidades y capacidades atribuidas a un grupo, a lo largo de los siglos XVII y XVIII fue desarrollándose una nueva concepción del sujeto según la cual éste ya no se consideraba inserto en un orden mayor y significativo, sino que podía pensarse como un individuo autodefinido. Dado que la sustitución del entramado antiguo de corporaciones basado en la "desigualdad entre iguales" por otro sustentado en la "igualdad entre iguales" con derechos y obligaciones universalizados y con normas impersonales e inclusivas fue procesal, ¿qué elementos del antiguo régimen otorgaron entidad y conformaron el universo representativo liberal, aunque el desarrollo de éste significara *a posteriori* su negación y estigmatización como símbolos de atraso? A modo de respuesta, este texto defiende que el tránsito de un tipo a otro de representación fue posible en la medida en que existieron referentes dinámicos estamentales que ayudaron a asir y entender colectivamente el sentido de la soberanía popular y las complicaciones de su ejercicio. Uno de estos elementos claves responsables de amortiguar la pérdida de certidumbre de los sujetos implícita en la disolución del orden corporativo fue la noción de vecindad<sup>16</sup>. Ésta no sólo posibilitó y alimentó el paso de la comunidad de súbditos a la nación de ciudadanos en un contexto de fundación de las repúblicas hispanoamericanas, sino que también articuló los múltiples significados y contenidos que fue adquiriendo

la ciudadanía a lo largo del siglo XIX. Esto es, la vecindad actuó de contención a la innovación implícita en esta categoría en la medida en que reguló el cambio que ésta iba a acarrear en las identidades colectivas existentes dentro del orden social vigente en los territorios americanos.

En el Alto Perú el abandono institucional de las representaciones corporativas del antiguo régimen en favor de la concepción individualista del ciudadano estuvo regido por la aplicación y el espíritu de la Constitución de 1812. En el texto gaditano se consideraba como ciudadanos a "aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios"<sup>17</sup>. Esta aseveración implicaba que la ciudadanía española no se basaba en criterios de propiedad o fiscalidad, sino en los de vecindad: un concepto asociado a los valores locales que presuponia una identidad social notoria vinculada a la imagen pública que cada miembro tenía frente a su comunidad de pertenencia<sup>18</sup>. ¿A qué respondía la definición de un nuevo sujeto de representación a partir de las características de otro perteneciente al antiguo orden? Dado que los contemporáneos sí concebían ambos términos como diferentes<sup>19</sup>, la explicación del uso de la noción de avecindado para caracterizar al ciudadano remite a la doble naturaleza, tradicional y moderna, de la Constitución de 1812. Si bien ésta abogaba por una igualdad racional y legal resultado de la eliminación de cuerpos y privilegios, ya que cuando desaparecieran éstos y las exclusiones a las que daban lugar, cada español sería medido por sus virtudes y méritos<sup>20</sup>, también resultaba un producto coherente con las leyes fundamentales de la monarquía. Ello se evidenciaba en la adopción de reglas que, en consonancia con la mayoría de los sistemas electorales de la época, favorecían la dimensión comunitaria de los procesos representativos y que, por tanto, identificaban a la comunidad como la única fuente de derechos políticos, en cuanto titular de poderes jurisdiccionales<sup>21</sup>. Si los sujetos avecindados en los territorios de la parroquia eran los nuevos ciudadanos, el empleo del primer vocablo para identificar y dar contenidos al segundo sugería dos cuestiones. Primera, el ciudadano era asumido como un sujeto concreto, territorializado y enraizado, que poseía un estatuto

particular y privilegiado<sup>22</sup>. Segunda, la comprensión del vecino como representante de la unidad de un cuerpo político inscrito en una vida comunal y en un barrio implicaba la pervivencia de una concepción comunitaria de la sociedad, en la que el individuo no era un componente básico, ya que su identidad dependía de estar integrado en un colectivo, de acuerdo a una jerarquía interna y con una función concreta, siendo la familia la unidad básica y el jefe o cabeza de familia el representante natural<sup>23</sup>. En consecuencia, la definición del cuerpo político de la nación en virtud de la noción corporativa de vecino y el hecho de que no quedara precisado en la Constitución de 1812 cuál era su significado mostraba que los diputados elaboraron un sistema representativo modelado por los valores y las prácticas de la sociedad, lo que conllevaba que fuera la sociedad local la encargada de la interpretación del nuevo vocablo.

¿Hasta qué punto esta generalización y abstracción de los caracteres del vecino relativizó el entendimiento de ciudadano como un componente individual de una colectividad abstracta? Pese a que el término vecino hiciese referencia a los principios de una sociedad en la que el individuo se definía por su pertenencia a un territorio, a un estamento y a una categoría socioprofesional, esa herencia representativa del antiguo régimen no trabó el desarrollo de una representación moderna en el "nuevo mundo". Al contrario, fue un concepto dinámico y de transición que ayudó a articular los contenidos y significados de la ciudadanía y a posibilitar su ejercicio gracias precisamente a ser una categoría representativa que llevaba implícito el cambio en el antiguo orden bajo las premisas del individualismo europeo, tal y como fue formulado a lo largo del siglo XVII y XVIII. A partir de la idea moral de servicio a la comunidad por encima del bien particular y familiar y de los valores de integración, fidelidad y afecto se concretó una imagen de la vecindad de la que se extraen tres atributos desarrollados en el tiempo que hicieron posible que fuese una noción extrapolable de un orden a otro. Éstos fueron: primero, su significado de reconocimiento y movilidad sociales; segundo, su refrendamiento en el nivel local; y, tercero, su capacidad dúctil e inclusiva tanto para favorecer reconocimientos sociales en un clima bélico como para hacer compatibles la heterogeneidad de los cuerpos sociales del

antiguo régimen y la homogeneidad implícita como ideal en la comunidad de ciudadanos. ¿Cómo actuaron? En el antiguo régimen el mejor súbdito era el vecino por estar en posesión de la plenitud de su potencial de servicio en la comunidad de pertenencia. Aunque la sujeción al rey predominaba sobre su fidelidad y afecto a ésta, el hecho de que el vecino fuera entendido como un sujeto político colectivo, que únicamente podía comprenderse como tal en el seno del cuerpo en el que se inscribía y gracias al ejercicio y disfrute de obligaciones, cargas y derechos en el mismo, restringía el alcance de la relación territorial de naturaleza que unía al monarca y a los habitantes del reino por su condición de súbditos. Esto tuvo dos significados básicos. Por un lado, esa superposición de lealtades, unida al significado de reconocimiento y movilidad sociales adquirido por el vecino a lo largo del siglo XVIII lo hizo susceptible de ser "autonomizable", tornándolo en la categoría más apta para actuar como referente político a partir del que generarse el sujeto individualizado. Por otro, si la comunidad a la que el vecino debía lealtad fue asumida como patria o "lugar al que se pertenece" y esta noción permeó el entendimiento de la futura comunidad nacional, los principios de enraizamiento territorial y reconocimiento intracomunitario que caracterizaban a la vecindad dotaron de contenidos al formato de ciudadano en un contexto de violencia bélica en el que el vecino actuaba como una categoría o referente de seguridad comunitaria.

Consecuencia de la asunción de la vecindad bajo los significados mencionados fue que la impronta local favoreció que la ciudadanía fuera entendida como una categoría inclusiva siempre y cuando los futuros integrantes de la comunidad de ciudadanos comprendiesen su participación e integración en la misma en términos de compromiso y de cooperación. En consecuencia, la defensa del bien común de la corporación sobre el bien particular fue sustituida por la defensa individual del bien común de la nación, siendo ahora ésta vista como el lugar que acogía, disciplinaba, protegía y hacía sobrevivir y prosperar a los individuos en la medida en que éstos estuvieran dispuestos a contribuir a su engrandecimiento. Por tanto, aunque la noción comunitaria de vecino actuó como matriz generadora del ciudadano, éste no se

redujo al primero, ya que su diferenciación radicó fundamentalmente en la fijación de la condición desde la cual contribuían al bienestar general: ¿como sujetos colectivos o como sujetos autónomos? Fue el matiz voluntarista implícito en la nueva representación lo que marcó la distancia entre vecino y ciudadano, y lo que sujetaba al primero a una comunidad y asociaba libremente a la misma al segundo. Esto es, si la vecindad presuponía una adscripción comunitaria vinculada al nacimiento, que debía ser refrendada por las contribuciones del individuo a la comunidad, la ciudadanía era un bien no sujeto a filiaciones previas, pero que debía ejercitarse para convertirse en tal y que, en consecuencia, podía perderse si los individuos no demostraban cualidades para su mantenimiento. Asimismo, si lo local permitía el reconocimiento del ciudadano, pero éste sólo podía actuar como tal mientras luchaba por el bienestar nacional, la adscripción territorial terminó siendo interpretada como una rémora para el pleno desarrollo ciudadano. La razón radicaba en que las afecciones particulares ataban a los individuos a sus ámbitos locales y reducían su independencia de juicio y voluntad para mirar por lo público y sustituir el "negocio familiar" por el nacional. Ese doble valor de lo local, de reconocimiento y de negación, en la interacción entre vecindad y ciudadanía, no sólo subrayaba la correspondencia entre los procesos representativos y las prácticas sociales, sino que también mostraba la militante negación a que fueron sometidos los referentes del antiguo régimen como valores constitutivos de la modernidad; con lo que quedaba/queda cuestionado el entendimiento del liberalismo del siglo XIX como un cuerpo de doctrinas puramente individualistas.

## 2.2. TIPOLOGÍA CIUDADANA Y ESPACIO LOCAL

Establecido cómo la vecindad caracterizó a la ciudadanía dotándola en el ámbito nacional de referentes de acción local como los de utilidad, cooperación, servicio y compromiso comunitarios, queda por exponer la segunda referencia histórica. Ésta alude a cómo se tornaba un individuo en ciudadano y a cómo se tradujo en términos ciudadanos la extrapolación de lo municipal en lo nacional en un contexto de creación de la República de Bolivia. Para ello se va a

hacer referencia al modo en que la adquisición y formalización públicas de la ciudadanía dependió del peso social que tuvieron sus dos componentes básicos: los deberes y los derechos.

El dominio de los primeros dio lugar a la "ciudadanía cívica", dominada por el lenguaje republicano de las virtudes públicas, entendidas éstas como un conjunto de predisposiciones hacia el bien común, necesarias para otorgar estabilidad y fuerza a las instituciones democráticas. Tal modalidad ciudadana estaría constituida por sujetos colectivamente comprometidos con su medio, cuyos derechos procederían del libre e individual ejercicio de las obligaciones comunitarias, y sería básica la participación activa de los individuos en la esfera pública para garantizar un buen gobierno. El bienestar comunitario como garantía del bienestar individual implicaría que la libertad de los individuos no sería, entonces, meramente individual, sino que estaría colectivamente garantizada en la medida en que todos los miembros de la sociedad tuviesen una misma disposición a poner su propia existencia al servicio de la cosa pública. En este sentido, el estatus y la práctica de ser ciudadano vendrían definidos por la participación pública y la noción del bien común, siendo fundamental que el individuo dispusiera de vínculos afectivos, emotivos e identitarios para el ejercicio de la acción y de la solidaridad sociales, reforzándose con ello la exigencia de su componente político. En contrapartida, la primacía de derechos individuales conformó a la "ciudadanía civil", mucho más cercana al pensamiento democrático-liberal, en el que la libertad viene definida por la carencia de coerción o por la no interferencia. Esta segunda modalidad de ciudadanía estaría integrada por consumidores o detentadores exclusivos de derechos individuales, quienes para su disfrute no estarían obligados al cumplimiento de "cargas" colectivas o a la demostración de méritos comunitarios. Al dominar una visión individual de la libertad, los derechos individuales podrían tenerse aunque la sociedad en su conjunto no fuera libre, y no sería imprescindible para poseerlos la lealtad a un orden jurídico-institucional y menos que ésta estuviese mediada por la participación política en la vida pública. Es decir, la garantía para ser ciudadano no estribaría en el compromiso con las instituciones políticas ni en el cumplimiento de sus deberes para la comunidad,



sino en el mero cumplimiento de la ley. En este sentido, la ciudadanía representaría el estatuto jurídico que serviría de soporte para el conjunto de derechos que pueda disfrutar un individuo<sup>24</sup>. ¿Cómo se leyó esa variación ciudadana a lo largo del siglo XIX y cuál fue el papel que en la misma desempeñó el municipio?

Como hasta la revolución de 1952 en Bolivia estuvo vigente con escasas modificaciones coyunturales el sufragio censitario, fue precisamente la hegemonía de un tipo u otro de conceptualización o espíritu ciudadanos lo que marcó la interpretación práctica y local de la normativa legal y, por tanto, la que definió el diseño ideal del ciudadano y la que justificó lo que podía ser y hacer el gobierno, la ley y la sociedad en general. Así, mientras estuvo en vigencia el componente cívico de la ciudadanía, la adquisición del estatus de ciudadano no implicó ni requirió necesariamente segregaciones étnicas, de riqueza o de preeminencia social. En un contexto marcado por la crisis de la monarquía española de 1808 y la vigencia de la Constitución de 1812, el vacío de poder real —*vacatio regis*— había conducido en la Audiencia de Charcas a un vacío de autoridad —*vacatio legis*— que permitió que los gobernantes locales, en tanto pueblo territorializado, reasumieran tal potestad, produciéndose una progresiva fragmentación de las unidades territoriales de poder y de autoridad. La balcanización de la soberanía no sólo favoreció la multiplicación de los municipios, sino que también convirtió a éstos en la célula básica depositaria de la misma<sup>25</sup>. Si el sujeto político del municipio era el vecino y si la Constitución gaditana había caracterizado la ciudadanía en virtud de la vecindad, no era de extrañar que la detentación de privilegios y derechos de un sujeto en una comunidad se vinculase al compromiso mantenido por éste en la misma, a su adscripción socioterritorial y a su reconocimiento local. La conjugación de tales principios vecinales con el principio republicano de la devoción a las causas públicas generó un contexto en el que la vocación de servicio por la colectividad definía la relación de un individuo en la comunidad y sus posibilidades de acción. Consecuencia de ello fue que el peso de lo local en la identificación del ciudadano relativizó la dimensión de las exigencias étnicas, de riqueza o de preeminencia social, provocando que cualquier acto de valor comunitario y patriótico poseyera capacidad de

redención ciudadana. Ello tornaba a la ciudadanía en una conquista individual a la que podían aspirar todos los sujetos que estuviesen dispuestos al sacrificio de sus ambiciones personales por el bien público. Tal comportamiento debía ser públicamente demostrado, ya que su exhibición sintetizaba el compromiso de un individuo con la patria.

Convertida en un premio a la cooperación nacional, la ciudadanía hacía, en consecuencia, referencia a una comunidad unitaria definida por una tradición y experiencia comunes. Éstas no se concebían necesariamente como preexistentes, sino que podían adquirirse a través de comportamientos productivos y contributivos o de actos bélicos patrióticos. De ahí que a lo largo del siglo XIX cobraran importancia como fuente de dignificación ciudadanas tres figuras públicas regidas por las nociones de servicio y utilidad a la sociedad: trabajador, contribuyente y soldado de milicias. Éstas no adquirieron la misma relevancia a la vez.

En un inicio, de cara al proceso de institucionalización del Estado y a la generación de riqueza nacional resultaba imperioso, por un lado, sanear la hacienda pública y lograr la estabilidad financiera y, por otro, generar crédito industrial a través de la modernización del agro. De ahí que aquellos colectivos que actuaran a favor de ambos objetivos —tributarios, trabajadores agrícolas/ganaderos y mineros— sintetizaran la esencia del buen ciudadano porque a través de su trabajo y del pago del impuesto actuaban como elementos centrales tanto del proceso de producción nacional como del de institucionalización del Estado. Sin embargo, a finales de la década de 1850 la situación comenzó a variar. Mientras en un inicio se había concebido que el Estado ejerciera de motor transformador de la sociedad, en un segundo momento sólo debía programar una oferta de bienes y servicios útiles a tal fin y dejar que fuese esa sociedad la que dirigiera el bienestar y el beneficio de toda la comunidad. Como a mediados del siglo XIX Bolivia no había alcanzado las cotas de progreso esperadas tras la independencia, aquellos colectivos a los que el Estado había otorgado mayores atenciones y privilegios —comunidades indígenas o corporaciones artesanas— fueron culpados de entorpecer la mejora nacional a causa de que sus tradiciones y prácticas atrasadas les tornaban en trabajadores

ineficaces. Acusados de no realizar la modernización de la industria o del agro a la que se habían comprometido a cambio de mantener privilegios coloniales, en lo relativo tanto al control de las patentes y del número de trabajadores como a la posesión de la tierra y a la jurisdicción política sobre la misma, estos colectivos vieron cómo el dinero procedente del tributo dejó de entenderse como crédito industrial y cómo la estructura comunitaria se asumió como una rémora arcaica que impedía la riqueza nacional<sup>26</sup>.

Ello provocó, por ejemplo, que el indio pasase de ser concebido como un trabajador productivo, generador de impuestos y de ganancia agrícola, a un individuo que debía ser incorporado humanitariamente a la sociedad civilizada desvinculándole de sus tradiciones y prácticas, ya que se había demostrado que la conservación de éstas atentaba contra el desarrollo del país. Como la mercantilización de las relaciones de autoridad y poder en nombre de construir una sociedad con "hombres libres e individuales" amenazaba el entramado comunitario y su estructura regional, hubo rechazo indígena a secundar las reformas agrarias y subsumirse en un proceso de proletarización. Tal actitud fue interpretada como procedente de una colectividad precivilizada, ignorante y bárbara y, por tanto, reafirmada la oferta criolla de que había que transformar las formas de organización rurales para evitar el estancamiento económico. Así, en la década de 1860 se discutió sobre las formas, mecanismos y estrategias más eficaces para lograr la desaparición de las comunidades. Fue en este contexto donde la figura del indio soldado de milicias cobró importancia como categoría de revitalización ciudadana. Ante el hecho de que la inversión de las categorías de trabajador productivo, generador de impuestos y de ganancia agrícola amenazaba a las corporaciones, a su entramado comunitario y a su estructura socioterritorial, los afectados vieron en la figura del soldado una forma de reconquista ciudadana. Esto sucedió tanto porque los indígenas habían incorporado las claves de utilidad de la ciudadanía y se reinventaban una función de servicio a la sociedad como porque las reformas agrarias amenazaban con minar la estrategia de institucionalización del Estado en el medio local.

Por tanto, si en las primeras décadas republicanas los indios habían ayudado a reforzar la autoridad del Estado mediante el trabajo agrícola/minero y el tributo, en la segunda mitad del siglo XIX lo

hicieron mediante su conversión en fuerzas auxiliares en conflictos civiles que les permitían ejercer de patriotas. Ya que el pago del tributo les exoneraba de ser enganchados como soldados de línea, actuaron en calidad de soldados de milicias, categoría vinculada en tiempos coloniales a la vecindad y síntesis del "ciudadano en armas" defensor de la libertad de la República. Ello no sólo les permitía gozar de los derechos electorales aunque estuviesen de servicio —algo que no ocurría por ley con los soldados de enganche o asalariados—, sino que les confirmaba como detentadores de un deber que se concebía también como un privilegio que honraba a su titular. Este ejercicio de la violencia manifestado en términos de utilidad y cooperación a favor de la patria no sólo constituía en sí mismo una muestra de lealtad nacional, sino que adquiría un grado mayor de importancia nacional en la medida en que posibilitaba un objetivo institucional: la "domesticación" de los poderes locales y la rearticulación de una Administración nacional. La guerra civil de 1870, de la que resultó derrocado el general Mariano Melgarejo (1866-1870), constituyó un ejemplo de cómo los actos bélicos protagonizados por los indígenas les posibilitaron ser reconocidos públicamente como ciudadanos gracias tanto por ponerse al servicio de un proyecto general, como por compartir el objetivo institucional de reforzar la potestad estatal en el medio rural<sup>27</sup>.

Sin embargo, a partir de la década de 1880, aunque la ciudadanía siguió vinculada a la acción patriótica, éste comportamiento ya no resultaba suficiente ni satisfactorio. Tras la derrota de la guerra del Pacífico (1879-1883) y en un contexto internacional de jerarquización racial, comenzó a darse la sustitución de la primacía del reconocimiento local y del refrendo comunitario, característica de la "ciudadanía cívica", por la hegemonía de derechos, propia de la "ciudadanía civil". Este proceso se tradujo públicamente en un mayor esfuerzo gubernamental en exigir y garantizar un estricto cumplimiento de los requisitos ciudadanos, vinculándose los controles de reconocimiento público al criterio de civilización en términos de homogeneidad cultural. Ello sucedió porque, como para ostentar la ciudadanía un sujeto no tenía que hacer nada, salvo cumplir las exigencias constitucionales, debían neutralizarse los posibles excesos y defectos —arcaísmos corporativistas y comunitaristas de

antiguo régimen— derivados de una situación tan laxa. Es decir, para garantizar que todo ciudadano fuera un auténtico merecedor de ese nombre debía ejercerse una severa aplicación de la norma destinada a asegurar que ningún “boliviano incivilizado” ejerciese como tal. Por tanto, el relegamiento de los controles informales o tradicionales en el reconocimiento ciudadano se tradujo en una pérdida de armas simbólicas individuales y colectivas de conquista ciudadana vinculadas a lo local. Ahora, el control en la determinación de si un sujeto era o no ciudadano ya no se situaba en la demostración por parte del aspirante de utilidad, cooperación y compromiso patrióticos. Radicaba en su grado de civilización, siendo individuos ajenos a los que se querían “ciudadanizar” quienes debían estimarlo. Luego el ser ciudadano no dependía de lo ejecutado por un individuo, sino de lo que la sociedad juzgase que éste había hecho. Dado que quienes conformaban la sociedad no tenían igual peso social, ya que estaban, incluso, muchos de sus supuestos integrantes “en cuarentena” por pertenecer a universos corporativos, quienes decidían sobre la ciudadanía de los habitantes de Bolivia eran aquellos ligados a un nuevo proyecto de nación basado en los principios de orden y progreso. En éste, cualquier resabio de antiguo régimen era condenado por incivilizado y, por tanto, cualquier subversión a ese criterio se tildada de atentatoria al bienestar y prosperidad nacionales. Por tanto, entre los resultados del establecimiento de la “ciudadanía civil” destacó la percepción pública de parte de la población boliviana como imposible de redimir por sus taras ancestrales, y, en consecuencia, el cuestionamiento de las posibilidades institucionales de la ciudadanía para lograr una comunidad nacional.

Esas variaciones explican en parte por qué la participación indígena en la guerra federal de 1899 fue percibida socialmente de manera distinta que su intervención en la guerra de 1870. Si en ésta el ejercicio de la violencia armada otorgó a este colectivo la posibilidad de transformar en nacionales sus peticiones corporativas, en 1899 sus exigencias nacionales se interpretaron como grupales y segregadoras. Ello sucedió porque en 1870 la ciudadanía se entendía como una conquista individual que requería esfuerzo y disciplina y a la que podían aspirar todos los sujetos que estuviesen dispuestos al

sacrificio de sus ambiciones personales por el bien público. Mientras, en 1899, en un contexto marcado por pérdidas territoriales y bajo la influencia del pensamiento pseudocientífico de jerarquización racial, el progreso nacional se interpretaba amenazado más que nunca por todo aquello que afectase la cohesión nacional. Esto provocó que dejase de confiarse en el poder benéfico de las instituciones republicanas y en la fuerza redentora del patriotismo para dignificar a la población, asentándose la idea de que, a causa de taras ancestrales y de un determinado origen étnico, muchos habitantes de Bolivia resultaban refractarios a la civilización y, con ello, al progreso moral y material del país. De ahí que en 1899 el ejercicio de violencia revolucionaria tornase a los indios en traidores de la patria —condición legal de pérdida de ciudadanía—, en contraste con lo ocurrido en 1870-71, cuando los había convertido en patriotas<sup>28</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

Ante el proceso de reducción de la ciudadanía a un mero conjunto de derechos que los Estados nacionales cada vez garantizan menos, en este texto se considera necesario resignificarla, reorientarla y rearmarla a partir del rescate de experiencias públicas ligadas a su conformación decimonónica municipalista. En un contexto de lucha independentista y de fundación republicana el municipio no sólo actuó de célula básica depositaria y articuladora de la soberanía popular, sino que también constituyó el espacio de autorrealización del sujeto político del antiguo régimen, el vecino, que ayudaría a convertir a la figura del ciudadano en un objeto de deseo social y político. Esto último posibilitó que en el entorno local del municipio se explicitase tanto el modo en que el cumplimiento de los deberes comunitarios permitía el ejercicio de los derechos como el entendimiento de ambas acciones como la obligación de todo ciudadano. Tal operación recíproca, además de sintetizar la esencia activa de la ciudadanía, reveló la manera en que ésta podía corregirse, ampliarse y recaracterizarse. Así, a partir del

doble relato histórico sobre, por un lado, la interacción entre vecindad y ciudadanía y, por otro, la dicotomía entre "ciudadanía cívica" y "ciudadanía civil", se ha recurrido a claves históricas referentes a cómo generar un compromiso cívico entre la población que potencie la identidad ciudadana y favorezca las posibilidades de crecimiento conceptual de esta categoría. Para ello, se ha tratado de dejar de lado el entendimiento de la ciudadanía como una mera "condición legal" —la plena pertenencia a una comunidad política particular—, para asumirla como una "actividad deseable" vinculada a la participación activa en el destino de la comunidad política y a la transformación gestionada de la misma. A partir, entonces, de una revitalización de una experiencia histórica que entronca municipio y vecindad con ciudadanía a través de valores como el bien común, la cooperación y la contribución colectivas y los méritos locales se ha buscado ofrecer referentes que ayuden: por un lado, a articular la convivencia entre comunidades con formas múltiples de identidad, y, por otro, a contrarrestar las nociones etnicistas y esencialistas de la identidad política.

En este sentido, la experiencia municipalista implícita en la modalidad de "ciudadanía cívica" posibilita que los habitantes de un país asuman su papel de sujetos activos de una comunidad política, favoreciendo el principio de que "el ejercicio de la ciudadanía crea ciudadanos", la transformación de lo nacional a partir de lo local. También invita a que se ejerza tal actividad no mediante la apelación a la pertenencia a un etnia o a la adscripción a un credo religioso o ideológico, sino a partir de compartir una vida en común en términos cooperativos en la que el disfrute de los derechos se redensifica y revitaliza a partir del ejercicio individual de los deberes públicos. Esto es, la propuesta ofrecida por esta ponencia reside en la utilización de la experiencia histórica llamada "ciudadanía cívica" como una vía de construcción de la cohesión social. El objetivo consiste en crear una identidad ciudadana compartida que supere las identidades rivales basadas en la clase o la etnicidad<sup>29</sup> y que ponga énfasis en los principios de cooperación, servicio y compromiso, de cuya materialización y consistencia da fe la experiencia histórica decimonónica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANNINO, A.: "Soberanías en lucha". En A. Annino, L. Castro Leiva y F-X. Guerra (comps.): *De los imperios a las naciones*, Iberoamérica, Zaragoza, 1994, pp. 229-258.
- (1995) "Voto, tierra, soberanía. Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano", en François-Xavier Guerra, *Revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 269-292.
- (1995): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, Buenos Aires, 1995.
- ANNINO, A.; CASTRO, L. y GUERRA, F. X. (eds.): *De los Imperios a las naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1994.
- BEINER, R. (ed.): *Theorising Citizenship*, Suny University, Nueva York, 1995.
- BELLINGERI, M. (coord.): *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*, Otto Editore. Torino, 2000.
- BENDIX, B.: *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.
- BERTRAND, M.; LAURENT, N. ; y TAIFELLER, M. (eds.): *Violences et pouvoirs politiques*. Textes réunis par, Universitaires du Mirail, Toulouse, 1996.
- CARMAGNANI, M. (coord.): *Constitutionalismo y orden liberal. América Latina 1850-1920*, Otto Editore, Torino, 2000.
- CHAKRABARTY, D.: "Invitación al diálogo", en Rivera Cusicanqui, S. y Barragán, R., *Debates postcoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad*, Historias-Sephis-Aruwiyiri, 1998.
- CHIARAMONTE, J. C.: "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, Buenos Aires, 1995.
- (1997): *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación argentina (1800-1846)*, Ariel, Buenos Aires.
- CHUST, M. y FRASQUET, I. (eds.): *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y América*. Biblioteca Valenciana, Valencia, 2004.



- COLOM, F. (ed.): *La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico. Ideas, lenguajes políticos e imaginarios culturales*. II vol., Iberoamericana, Madrid, 2005.
- DYM, J.: *From Sovereign Villages to Nacional Status. City, State and Federation in Central America, 1759-1839*, University of New Mexico, Albuquerque, 2006.
- FOUCAULT, M.: *Microfísica del poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1979.
- GUERRA, F. X. (dir.): *Revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, Ed. Universidad Complutense, Madrid, 1995.
- (1992): *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, FCE-MAPFRE, México.
- (1994): "La desintegración de la monarquía hispánica: revolución e independencias", en Annino, A.; Castro Leiva, L. y F-X Guerra (eds.): *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza.
- HABERMAS, J.: *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999.
- (1995): *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, 2004.
- HERZOG, T.: "La vecindad: entre condición formal y negociación continua. Reflexiones en torno a las categorías sociales y las redes personales", en *Anuario del IEHS* 15, Tandil, 2000, pp. 1231-131.
- IRUROZQUI, M.: "Las paradojas de la tributación. Ciudadanía y política estatal indígenas en Bolivia, 1825-1900". En *Revista de Indias* 217. Madrid, CSIC, 1999.
- (2000): *A bala, piedra y palo. La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*, Diputación de Sevilla, Sevilla, 2000.
- (2001): "La guerra de civilización. La participación indígena en la Revolución de 1870 en Bolivia". En *Revista de Indias* 222. Madrid, pp. 407-432.
- (2003): "El bautismo de la violencia. Indios patriotas en la revolución de 1870", en J. Salmón y G. Delgado (eds.): *Identidad, ciudadanía y participación popular desde la colonia hasta el siglo XX*, Plural, La Paz, pp. 115-150.
- (2003): "El sueño del ciudadano. Sermones y catecismos políticos en la Charcas Tardocolonial, 1809-1814", en Mónica Quijada y

- Jesús Bustamante (eds.), *Elites intelectuales y modelos colectivos. Mundo Ibérico (siglos XVI-XIX)*, CSIC, Madrid, pp. 219-250.
- (2005): *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral. Documento de Trabajo 139*, IEP, Lima.
  - (2005): "De cómo el vecino hizo al ciudadano y de cómo el ciudadano conservó al vecino. Charcas, 1808-1830", en Jaime Rodríguez (ed.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Tavera, Madrid.
  - (2005): "Los hombres chacales en armas. Militarización y criminalización indígenas en la Revolución Federal de 1899", en M. Irurozqui (ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, siglo XIX, CSIC, Madrid, pp. 285-320.
  - (2006): "Sobre el tributo y otros atributos ciudadanos. Sufragio censitario, fiscalidad y comunidades indias en Bolivia, 1825-1839", *Bicentenario. Revista de Chile y de América* vol. 5, nº 2. Santiago de Chile, pp. 35-66.
  - (2006): "¿Ciudadanos armados o traidores a la patria? Participación indígena en las revoluciones bolivianas de 1870 y 1899", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 26, FLACSO, Quito, pp. 35-46.
  - (2005): *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, siglo XIX, CSIC, Madrid.
- IZQUIERDO, J.: *El rostro de la comunidad. La identidad del campesino en la Castilla del Antiguo Régimen*, CAM, Madrid, 2001.
- KYMLICKA, W y NORMAN, W.: "Return of the Citizen", *Ethics* 104/2, 1994, pp. 352-381.
- MALAMUD, C. (coord.): *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, FCE-Colegio de México, México, 2000.
- MALAMUD, C. y DARDÉ, C. (eds.): *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*, Universidad de Cantabria, Santander, 2004.
- MARSHAL, T. H., "Ciudadanía y clase social". En T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

- MORELLI, F.: "Entre el antiguo y el nuevo régimen: el triunfo de los cuerpos intermedios. El caso de la Audiencia de Quito, 1765-1830". *Historia política. Ideas, procesos y movimientos sociales* 10. Madrid, 2003, pp. 163-190.
- (2001): "Un neosincretismo político. Representación política y sociedad indígena durante el primer liberalismo hispanoamericano: el caso de la Audiencia de Quito (1813-1830), en T. Krüggeler y U. Mücke (eds.): *Muchas Hispanoaméricas. Antropología, historia y enfoques culturales en los estudios latino-americanistas*, Iberoamericana y Vervuert Verlag, Madrid y Frankfurt, 2001, pp. 153-155.
- PÉREZ LEDESMA, M.: "Las Cortes de Cádiz y la sociedad española", en Miguel Artola (ed.), *Ayer. Monográfico dedicado a Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 175-181.
- (2005): *Ciudadanía y democracia*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2000.
- POSADA-CARBO, E. (ed.): *Elections Before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, ILAS, London, 1997.
- QUIJADA, M.; BERNARD, C. y SCHNEIDER, A.: *Homogeneidad y nación. Con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX-XX*, CSIC, Madrid, 2000.
- (2004): "Construcción nacional y 'pueblos originarios': un camino no lineal entre la homogeneización y la diversidad de ayer a hoy". *Tribuna Americana* 3. Madrid, 2004, pp. 9-23.
- RAWLS, J.: *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996.
- RODRÍGUEZ, J. (ed.): *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Tavera, Madrid, 2005.
- RODRÍGUEZ OSTRIA, G.: *Estado y municipio en Bolivia. La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente, La Paz, 1995.
- SÁBATO, H. (coord.): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas en América Latina*, FCE, México, 1998.
- SÁNCHEZ LEÓN, P. e IZQUIERDO, J. (comp.): *Clásicos de historia social de España. Una selección crítica*. Valencia, 2000, pp. 7-53.
- STEENBERGEN, B. (ed.): *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994.
- SUNSTEIN, C.: *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003.

- TURNER, B. S. y HAMILTON, P.: *Citizenship. Critical Concepts*, Routledge, London, 1994, vol. I y II.
- VELASCO, J. C.: "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural". *Isegoría. Revista de Filosofía moral y política*, FCE, México, 1987.

## NOTAS

1. John Rawls: *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996.
2. Juan Carlos Velasco: "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural". *Isegoría. Revista de filosofía moral y política* 33. Madrid, 2005, p. 199; Mónica Quijada: "Construcción nacional y 'pueblos originarios': un camino no lineal entre la homogeneización y la diversidad de ayer a hoy". En *Tribuna Americana* 3. Madrid, 2004, pp. 9-23.
3. Manuel Pérez Ledesma (comp.): *Ciudadanía y democracia*, ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2000, pp. 1-35.
4. Jürgen Habermas: *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 95.
5. Marta Irurozqui (ed.): *La mirada esquiwa. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*, CSIC, Madrid, 2005, pp. 14-15.
6. Marta Irurozqui: *A bala, piedra y palo. La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*. Diputación de Sevilla, Sevilla, 2000; *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral. Documento de Trabajo 139*, IEP, Lima, 2005.
7. T. H. Marshall: "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
8. Reinhard Bendix: *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974, pp. 78-79, 102-104.
9. Juan Carlos Velasco: "La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural", *Isegoría. Revista de filosofía moral y política* 33. Madrid, pp. 193-205.
10. Bryan S. Turner y Peter Hamilton: *Citizenship. Critical Concepts*, Routledge, London, 1994, vol. I y II; Bart van Steenberghe (ed.): *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994; Roland Beiner (ed.): *Theorising Citizenship*, SUNY University, Nueva York, 1995.
11. Estudios colectivos sobre ciudadanía en América Latina: Antonio Annino, Luis Castro Leiva y François-Xavier Guerra (eds.): *De los Imperios a las naciones: Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1994; Antonio Annino (coord.): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, Buenos Aires, 1995; Eduardo Posada-Carbó (ed.): *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, ILAS, Londres, 1997; Hilda Sabato (coord.): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas en América Latina*, FCE, México, 1998; Carlos Malamud (coord.): *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, FCE-Colegio de México, 2000; Marco Bellingeri (coord.), *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*, Otto Editore, Turín, 2000; Carlos Malamud y Carlos Dardé

- (eds.): *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*, Universidad de Cantabria, Santander, 2004; Francisco Colom (ed.): *La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico. Ideas, lenguajes políticos e imaginarios culturales*. II vol, Iberoamericana, Madrid, 2005.
12. Cass Sunstein: *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003, p. 137
  13. La frase entre comillas pertenece a Jesús Izquierdo Martín: *El rostro de la comunidad. La identidad del campesino en la Castilla del Antiguo Régimen*, CAM, Madrid, 2001, p. 750. Sobre el debate del oficio del historiador véase: Pablo Sánchez León y Jesús Izquierdo (comp.): *Clásicos de historia social de España. Una selección crítica*, Valencia, 2000, pp. 7-53.
  14. Michel Foucault: *Microfísica del poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1979; Max Weber: *Economía y sociedad*, FCE, México, 1987, p. 1056; Michel Bertrand, Natacha Laurent y Michel Taillefer (eds.): *Violences et pouvoirs politiques. Textes réunis par*, Universitaires du Mirail, Toulouse, 1996, p. 7; Dipesh Chakrabarty: "Invitación al diálogo", en Silvia Rivera Cusicanqui y Rossana Barragán: *Debates postcoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad*, Historias-Sephis-Aruwiyiri, La Paz, 1998, p. 236.
  15. Sobre la historia del municipalismo boliviano véase: Gustavo Rodríguez Ostria: *Estado y municipio en Bolivia. La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente, La Paz, 1995.
  16. Un estudio extenso conceptual e historiográfico sobre la vecindad en Marta Irurozqui: "El sueño del ciudadano. Sermones y catecismos políticos en la Charcas Tardocolonial, 1809-1814", en Mónica Quijada y Jesús Bustamante (eds.), *Elites intelectuales y modelos colectivos. Mundo Ibérico (siglos XVI-XIX)*, CSIC, Madrid, 2003, pp. 219-250; "De cómo el vecino hizo al ciudadano y de cómo el ciudadano conservó al vecino. Charcas, 1808-1830", en Jaime Rodríguez (ed.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Tavera, Madrid, 2005. Consúltense también José Carlos Chiaramonte: "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires", en Annino, *Historia*, pp. 19-64; Tamar Herzog: "La vecindad: entre condición formal y negociación continua. Reflexiones en torno a las categorías sociales y las redes personales", en *Anuario del IEHS* 15, Tandil, 2000, pp. 1231-131; Federica Morelli: "Entre el antiguo y el nuevo régimen: el triunfo de los cuerpos intermedios. El caso de la Audiencia de Quito, 1765-1830". *Historia política. Ideas, procesos y movimientos sociales* 10, Madrid, 2003, pp. 163-190; Jordana Dym: *From Sovereign Villages to National Status. City, State and Federation in Central America, 1759-1839*, University of New Mexico, Albuquerque, 2006.
  17. Art. 18. "Constitución política de la monarquía española (19 de marzo de 1812)". En Enrique Tierno Galván (recop.): *Leyes españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 29. Véanse también los artículos 21 y 35.
  18. Se define vecino como "el que habita con otros en un mismo barrio, casa o pueblo; el que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye en él en las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él; el que ha ganado domicilio en un pueblo por haber habitado en el tiempo determinado por la ley; cercano, próximo e inmediato en cualquier línea". *Diccionario de Autoridades*, Real Academia Española, Madrid, 1726-1739.
  19. François-Xavier Guerra recoge el testimonio de Agustín de Argüelles, uno de los principales líderes de las Cortes de Cádiz, sobre la necesidad de no confundir la palabra vecino con la de ciudadano. Véase François-Xavier Guerra,

- "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en Sábato: *Ciudadanía política*, pp. 33-61.
20. Manuel Pérez Ledesma: "Las Cortes de Cádiz y la sociedad española", en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz. Ayer 1*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 175-181.
  21. Federica Morelli: "Un neosincretismo político. Representación política y sociedad indígena durante el primer liberalismo hispanoamericano: el caso de la Audiencia de Quito (1813-1830)", en Thomas Krüggeler y Ulrich Mücke (eds.): *Muchas Hispanoamérica. Antropología, historia y enfoques culturales en los estudios latinoamericanistas*, Iberoamericana y Vervuert Verlag, Madrid y Frankfurt, 2001, pp. 153-155.
  22. Juan Carlos Chiaramonte: "Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis de Estado argentino, 1810-1852", en Hilda Sábato (ed.), *Ciudadanía política*, pp. 94-117.
  23. François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, FCE-MAPFRE, México, 1992, p. 356.
  24. Irurozqui: *La ciudadanía*, pp. 60-70; Velasco: "La noción", pp. 196-200.
  25. Antonio Annino: "Soberanías en lucha", en Annino, Leiva y Guerra: *De los Imperios*, 229-258; Antonio Annino, "Voto, tierra, soberanía. Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano", en François-Xavier Guerra, *revoluciones hispánicas. Independencias americanas y liberalismo español*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, pp. 269-292; François-Xavier Guerra, "La desintegración de la monarquía hispánica: revolución e independencias", en Annino, Leiva y Guerra: *De los Imperios*, pp. 195-227; José Carlos Chiaramonte: *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación argentina (1800-1846)*, Ariel, Buenos Aires, 1997.
  26. Marta Irurozqui: "Las paradojas de la tributación. Ciudadanía y política estatal indígenas en Bolivia, 1825-1900". En *Revista de Indias* 217. Madrid, CSIC, 1999, pp. 705-740; "Sobre el tributo y otros atributos ciudadanos. Sufragio censitario, fiscalidad y comunidades indias en Bolivia, 1825-1839", *Bicentenario. Revista de Chile y de América*, vol. 5, nº 2. Santiago de Chile, pp. 35-66.
  27. Marta Irurozqui: "La guerra de civilización. La participación indígena en la Revolución de 1870 en Bolivia". En *Revista de Indias* 222. Madrid, 2001, pp. 407-432; "El bautismo de la violencia. Indios patriotas en la revolución de 1870", en Josefa Salmón y Guillermo Delgado (eds.): *Identidad, ciudadanía y participación popular desde la colonia hasta el siglo XX*, Plural, La Paz, 2003, pp. 115-150.
  28. Sobre el proyecto municipalista indígena véanse Marta Irurozqui: "Los hombres chacales en armas. Militarización y criminalización indígenas en la Revolución Federal de 1899", en Irurozqui, *La mirada esquiva.*, pp. 285-320; "¿Ciudadanos armados o traidores a la patria? Participación indígena en las revoluciones bolivianas de 1870 y 1899", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 26, FLACSO, Quito, 2006, pp.

## 1. PRECISIONES CONCEPTUALES

El Estado tiene una dimensión territorial cuya definición más estructural se produce una vez que se ha optado por un "modo" de Estado. Con la categoría "modo de Estado" una sociedad no decide si su Estado es republicano ("forma" de Estado) o si es de bienestar ("tipo" de Estado), decisiones también estructurales. Decide más bien si se quedará como Estado mundanamente llamado "unitario" o transitará hacia lo federal, lo autonómico o lo triterritorial. Por lo visto, al hablar de lo "unitario" tropezamos con un término muy sentido, convencional y que está explícito en el artículo 1 de la Constitución Política del Estado boliviana (CPE). Pero el hecho de que sea un término usual, sentido y hasta jurídicamente convencional no significa necesariamente que refleje una definición más técnica o rigurosa. Este solo ejemplo delata, por lo visto, que es imperioso tener presente que en estos temas las palabras pueden ser deliberadas o convencionales, y en caso de ser lo último, coincidir o diferir con las conceptualizaciones más rigurosas. Cuando en las páginas siguientes se discutan conceptos será, pues, importante tener esto en mente. La discusión conceptual es decisiva y comienza con la categoría modo de Estado como el primero de seis conceptos de una nueva teoría de la territorialización estatal.

## EL MODO DE ESTADO

Existen dos grandes familias de modos de Estado según se produzca o no la "ruptura del monopolio legislativo" del nivel nacional en favor del meso. En caso de que tal ruptura no se produzca, tenemos la familia del modo de Estado "simple", donde sólo el Parlamento nacional está facultado para normar vía ley generando un efecto de uniformización básica de la vida en la sociedad. Debe sospecharse que esta opción social no proviene necesariamente de un capricho ni acabará indefectiblemente en una construcción estatal monolítica, y por regla se manifiesta en más de una variante —de ahí que hablemos de una "familia" de modos de Estados simples—, lo cual delata la riqueza de opciones sobre la base de un gen constitutivo común que impide legislación que no sea aquella proveniente del nivel nacional.

Puede ser tentador etiquetar el modo de Estado simple como efluvio de un centralismo de mala fe. Pero una revisión sosegada de la historia estatal en general nos muestra que existe un margen genuino de razonabilidad cuando se opta por una uniformización de la vida. Ésta puede tranquilamente venir sólidamente fundamentada por la búsqueda de garantías de pisos mínimos sociales o por alentar una filosofía de un igualitarismo expandido. Tampoco se sostiene una hipótesis que desconozca la gama de opciones de territorialización que son posibles dentro del modo de Estado simple, ya sea por la explotación inteligente del poder reglamentario, por la soltura de amarras administrativas mediante la aplicación de un intenso y efectivo sistema de desconcentración vertical del poder o por la admisión de enclaves de poder territorial subnacional relativamente autocontenidos.

Sea como fuere, este mundo territorialmente simple deja emerger variantes relativamente bien empaquetadas. Por un lado está aquella que llamaremos "hiperconcentrada", que es cuando los mecanismos de desconcentración hacia entes relativamente autoadministrados son más bien débiles y no existen enclaves territoriales fuertes como sería el contar, por lo menos, con un régimen municipal. Una segunda variante dentro de esta familia de lo simple es aquella donde o el nivel municipal o el meso, pero no los dos al mismo tiempo, adquieren un peso territorial preponderante.



La historia boliviana entre 1972<sup>2</sup> y 2004<sup>3</sup> se ha caracterizado por la prevalencia de esta variante de modo de Estado simple que llamaremos "semiconcentrado" (o lo local o el meso, pero por lo menos uno de ellos), dejando oscilar el protagonismo subnacional entre el nivel departamental y el local. Así fue como desde 1972 hasta 1994 el patrón de organización territorial estuvo inclinado hacia los departamentos que casi consagran esta preponderancia que tenían con el intento de Ley de Descentralización Administrativa de 1993 (LDA)<sup>4</sup>, que fuera finalmente abortado con la Ley de Participación Popular (LPP), cerrándose un ciclo pro departamentalista de más o menos veinte años.

Una vez que la LPP se le atravesara al esquema departamentalista, la balanza se inclinó por un protagonismo hacia lo municipal bajo la égida de un fundamentalismo localista y de clara indisposición estructural en la medida que la Constitución manda para el nivel prefectural un rol más jerárquico<sup>5</sup> que el que los años de la Participación Popular le han querido adjudicar.

La tercera variante combina tanto un municipio cuanto un nivel intermedio fuertes. Esta variante está formalmente contenida en nuestra actual CPE, pero explotarla como pudo haberse hecho en los años pasados posiblemente sea a esta altura socialmente extemporáneo. Quede simplemente como lección histórica que el espíritu vigente en nuestra Constitución pudo haber permitido un razonable grado de territorialización de la gestión pública sin tener que transitar a unas autonomías.

Cuando sí se produce la ruptura del monopolio legislativo en favor del meso se inaugura el mundo de los modos de Estado compuestos. En el mundo del convencionalismo académico y sobre todo legal, la variante por excelencia de este segundo mundo nacido de la ruptura anotada se denomina federal. Sin embargo, desde 1978 con el caso español se ha añadido una nueva variante peculiar perceptible ya en la experiencia italiana de 1948, que se conoce como autonómica o regional. Pero veamos qué ha pasado en las relaciones territoriales cuando confrontamos un modo de Estado federal.

Para comenzar, estamos en este caso ante un modo de Estado compuesto, donde la repartición decisiva de poder se produce sólo entre la nación y el meso. Por eso diré que esto conduce a una

bisegmentación del poder territorial. La naturaleza "bi-" tiene algunas consecuencias estructurales. Primero, no reconoce un tercer actor territorial ni hacia arriba ni hacia abajo. Cuando digo "hacia arriba" se constata que normalmente el caso federal no concibe que sobre la federación y los entes federados se encuentre un orden supremo a los dos<sup>6</sup>. En segundo lugar, cuando digo que no reconoce un tercer actor "hacia abajo" es porque el nivel municipal desaparece como actor "estructurante" para simplemente reaparecer como instancia dentro del meso.

Llamativamente, el otro caso llamado convencionalmente autonómico y proveniente de la experiencia española comparte estas dos últimas características, a saber, tanto la amalgama entre nivel nacional y Estado como el encapsulamiento municipal dentro del meso. A pesar de estas coincidencias, lo autonómico carece de algunos rasgos sustantivos del caso federal, entre ellos, una efectiva capacidad de que el meso ejerza poder de colegislación desde una Cámara Alta territorial que efectivamente represente al meso. Otra diferencia entre lo federal y lo autonómico puede darse por el hecho de que modos de Estado compuestos no federales como los autonómicos tienden a mantener en el meso representaciones del nivel nacional<sup>7</sup>, renunciándose a ejercer autoridad estatal del nivel nacional y empleando una única autoridad y órganos del meso.

Hay más diferencias (véase, por ejemplo, el cinturón constitucional meso en lo federal), pero es la cuestión de la colegislación desde esa Cámara Alta territorial lo que conforma la diferencia sustantiva y que llamaré "efecto de sobredeterminación" del meso sobre el conjunto del Estado. Es decir, sobre la determinación estática que de entrada por diseño ejerce estructuralmente el meso al repartirse el poder territorial sólo entre éste y el "Estado nacional" se añade ahora en la dinámica misma la presión del meso a través de su incidencia coprobatoria sobre ciertos paquetes de leyes nacionales y su papel en casos de reforma constitucional mediante el instrumento de una Cámara Alta territorial que efectivamente lo represente.

Ahora bien, estas variantes no tienen por qué ser indispensablemente las únicas del mundo compuesto. El caso de bisegmentación de por sí, como acabamos de ver, aparece o en una variante

federal o en una autonómica, ambas, a su vez, diferenciables. Con las inesperadas insinuaciones constitucionales surgidas en Brasil (1988), Sudáfrica (1996) e Italia (2001), cobra cuerpo la posibilidad de una nueva variante trisegmentada basada en:

- La disociación del Estado frente al nivel nacional<sup>8</sup>.
- La extracción del nivel municipal del vientre meso<sup>9</sup>.
- La articulación constitucionalmente equipotente de los tres niveles bajo el Estado como contenedor supremo<sup>10</sup>.

Como esta variante en construcción no deja de ser parte de lo compuesto, comparte con las otras dos vistas (la federal y la autonómica) el hecho de que el meso goza intrínsecamente de una cualidad de autonomía (vale decir sin considerar el efecto de sobredeterminación que viene añadido en el caso federal). La consideración de un esquema estatal donde el tejido territorial se segmenta en tres tendrá atractivo para países donde el nivel local por razones históricas y prácticas no estaría dispuesto a ser constitucionalmente encapsulado dentro del meso.

Al mismo tiempo, como lo demuestra el debate constitucional italiano al respecto, se adapta mejor a una opción más consecuente de policentrismo de poder territorial al desprender el nivel nacional del manto del Estado. Pues si se acepta para el Estado triterritorial la premisa de la "equipotencia constitucional" entre ámbitos, mal podría funcionar esa mecánica si el nacional viniera amalgamado con el Estado o la "República", pues irrumpiría así en el ruedo de relaciones interterritoriales con mayor peso relativo. Este mayor peso del nivel nacional amalgamado con el Estado lo haría simplemente más proclive a imponer políticas a través del desplazamiento de espacios propios subnacionales, amparado en la imagen de aparecer como portador de los intereses supremos del orden estatal. En síntesis:

- Monosegmentación hiper, semi o hipoconcentrada bajo monopolio legislativo del nivel nacional intacto: ahí tenemos el mundo de los modos de Estados simples.
- Multisegmentación bi o triterritorial: nos vemos entonces en el mundo de los modos de Estados compuestos.

Veamos ahora cómo estas definiciones más técnicas y ontológicas aparecen tanto en lenguaje "convencional" como en aquel que llamaremos "deliberado". Así, lo que se ha llamado aquí "simple" suele denominarse corrientemente "unitario", donde aquella variante "hipoconcentrada" (en la que tanto el meso como el municipio son fuertes) puede bautizarse como Estado "unitario descentralizado"<sup>11</sup>. Por otro lado, la variante bisegmentada del modo compuesto que implique colegislación del meso vía una Cámara Alta territorial será lo federal; mientras que una bisegmentación será autonómica cuando, entre otros rasgos, carezca de esta opción de influencia efectiva del meso. Por su lado, la opción trisegmentada se halla sólo insinuada en tres constituciones comparadas; pero podría ser adquirida en Bolivia por las razones que expondremos luego.

El lenguaje del convencionalismo legal no siempre coincide con definiciones más técnicas y menos lo hará el lenguaje más deliberado u opinión pública. La CPE, como muchas otras, no entra en disquisiciones técnicas —de hecho no es su papel hacerlo— y declara en su artículo 1 el carácter "unitario" de la República, que he caracterizado como modo de Estado "simple", pues la facultad legislativa es monopolizada por el Parlamento nacional.

Más allá, el artículo 110 de la CPE comunica que para el caso departamental boliviano habrá un régimen de "descentralización administrativa", lo cual significa un esquema hacia la variante menos centralizada de modo de Estado simple, pues instruye que las prefecturas sean concebidas como algo más complejo que simples brazos ejecutores desconcentrados de los ministerios nacionales. Como además se confiere al municipio suficiente poder territorial, se confirma que se trata de una forma menos centralizada; pero dentro aún del modo de Estado simple.

Ahora bien, una cosa es lo que una Constitución pretende y otra muy distinta lo que el patrón de organización territorial del país finalmente concreta. Por eso es que luego de 1994, en inocultable tensión con el mandato constitucional vigente, la realidad ha hecho que Bolivia se ubique más hacia la variante semiconcentrada (de corte municipalista) a pesar del espíritu constitucional inclinado hacia una hipoconcentración territorial donde, como se explicó, tanto meso como municipio son fuertes.

Sólo tomando conciencia de los diversos lenguajes y lidiando con este tema podemos contravenir el riesgo de no calibrar bien, por ejemplo, el alcance del término "unitario". Ya dijimos que así puesto puede dar lugar a que se crea que unitario es sinónimo de "unidad nacional" o que unitario refractaría cualquier opción de territorialización que fuera vía "autonomías departamentales"; o peor creer que lo federal en la medida de estar contrapuesto a "unitario" suponga que vendría a ser algo "no-unitario". En realidad, aun el modo de Estado federal presupone siempre *un* Estado.

#### LA CUALIDAD GUBERNATIVA

Cuando se produce la ruptura del monopolio legislativo surge la posibilidad de que se legisle desde otro nivel territorial diferente del nacional, siendo precisamente este hecho el que constituye la autonomía: poder legislarse<sup>12</sup>. Se pueden desarrollar formas de territorialización avanzadas dentro del modo de Estado simple e incluso podría uno considerar que hacerlo así, sin salir de este mundo simple, es lo más conveniente. Pero no habría autonomía en *strictu sensu*, pues no se habría cedido poder de legislación a nadie fuera del Parlamento nacional.

Cuando se confiere autonomía se tiene que ceder poder de legislación y este fenómeno es el detonante de una seguidilla de procesos que acaban generando una complejidad estatal en el nivel territorial receptor de la autonomía. Una primera consecuencia de la autonomía es la obvia conformación de un órgano legislativo y, consecuentemente, de uno ejecutivo, ambos surgidos no de imposición foránea o superior, sino resultado de la elección de los ciudadanos del ámbito territorial correspondiente. Otra consecuencia es la conformación de órganos de estatalidad complementarios que replican lo que a nivel nacional son la Contraloría General de la República o los órganos judiciales, aunque la profundidad con la cual estos sistemas se territorializan es tema aparte, conviniéndose en advertir en la literatura especializada que estos órganos de naturaleza *apolítica* revelan un menor grado de elasticidad para dejarse "descentralizar" en comparación a lo que sucede en el legislativo y el ejecutivo<sup>13</sup>.

Un factor adicional de la detonación es el reconocimiento de un ámbito de asuntos propios que obliga a reconocerle a las entidades del nivel territorial subnacional una sustancia de tareas estatales que no es fruto de delegaciones superiores o encargos nacionales. Se descubre así un conjunto de responsabilidades propias de la "escala regional" o, para el caso municipal, "local", que conforman —por así decirlo— el núcleo de identidad territorial en cuestiones referidas a materias socioeconómicas, organizacionales o de otro tipo<sup>14</sup>.

Como no podría ser de otra manera, la conformación de un nivel de tareas propias y de aquellas que sin serlo caen en la responsabilidad de la entidad territorial está indisolublemente casada al respaldo financiero que, a su turno, no puede ser alimentado sólo por transferencias de otro nivel superior: es necesario que se cuente con una masa crítica de fiscalidad propia cuyo núcleo será fundamentalmente la obtención de ingresos por la vía de la tributación propia, a lo que se añadirá como contorno fiscal respaldatorio de márgenes de autodecisión territorial todas aquellas transferencias, siempre y cuando no sean condicionadas.

Finalmente, la autonomía que ha detonado todos estos procesos y fenómenos se cierra mediante la impermeabilización de la criatura territorial que nace frente a cualquier tipo de tutela o control de mérito desde un nivel territorial superior. Sólo el control de legalidad será el tipo de control admisible a fin de hacer honor a la obtención de la autonomía y todos los demás elementos que vimos vienen detonados por ella. A este conjunto de elementos, procesos y efectos de estatalidad como resultado agregado y cuya razón de ser es una existencia simultánea se denominará la "calidad gubernativa".

#### SIMETRÍAS Y ASIMETRÍAS

Ahora podemos encarar la pregunta de en qué medida sería imaginable que en un país se aceptara que unos departamentos fueran autónomos y otros no. El modo de Estado sólo nos informa de las variantes gruesas tanto dentro de la familia simple como dentro de la compuesta, según se produzca o no la ruptura del monopolio

legislativo. La cualidad gubernativa, por su lado, nos permite entender el agregado de efectos de estatalidad desatados por la autonomía, o sea el despliegue de órganos e institucionalidades como efecto de la descentralización plena.

Sobre esas bases aparece la cuestión de la coexistencia en un mismo país de departamentos con autonomía junto a otros que no la tienen. Cuando esta posibilidad se admite hablaremos de una asimetría de tipo "estructural". Esta opción puede combinarse con la voluntariedad, como sucedió en España, es decir, con dejar desde la misma Constitución una vía optativa para ser o no autónomos<sup>15</sup>. Para el caso de España, se puede concluir retrospectivamente que por decisión voluntaria todas las unidades del meso español decidieron ser autónomas, es decir, que lo que era una opción acabó desembocando en un esquema de generalizada autonomía del meso o de simetría estructural. Cuando se produce la simetría estructural todas las piezas del meso pueden legislarse de forma prácticamente independiente a su tamaño, músculo o intensidad identitaria.

El segundo problema proviene de la pregunta de si es posible que piezas simétricamente autónomas estén obligadas a cargar con un mismo paquete homogéneo de tareas, competencias o responsabilidades. Si es posible diferenciar la carga de tareas se hablará de una asimetría de naturaleza "competencial". Por regla, la variabilidad de carga competencial es compatible con una simetría estructural. Más aún, es en condiciones de simetría estructural cuando más llamativamente reluce la figura de una asimetría competencial.

Aquí todos pueden legislarse, pero unos departamentos asumen un paquete mayor de tareas por contar con mayores capacidades. Lo importante es que incluso en las piezas de una menor carga competencial exista una masa crítica de tareas sobre las cuales legislar, pues de lo contrario la autonomía tendería al vacío. Nuevamente el ejemplo de España ilustra, como pocos otros casos, estas combinaciones, pues a la generalización rápida de la simetría estructural se unió primero un sistema de dos velocidades en cuanto a la (a)simetría competencial. Unas comunidades autónomas asumieron de arranque unos techos competenciales expandidos y otras –las más– dosificaron el peso de tareas adoptadas. Otro tema

es que 25 años después el grado de convergencia alcanzado permita aquí hablar de una simetría también competencial<sup>16</sup>.

La cuestión de las (a)simetrías conoce un tercer espécimen de relevancia inobjetable por sus virtudes para intentar procesar temas de exclusión étnica o para acoger de forma flexible y eficiente variaciones de tipo organizacional, jurídico, idiomático o fiscal como incrustaciones cualitativamente adicionales de un arreglo estatal capaz de permitir que diferenciaciones específicas, a tiempo de no ser exiliadas del diseño estatal, eviten la necesidad de generalizaciones muy pesadas o afecten lo estructural y competencial. De esta forma, un departamento autónomo con una carga máxima de competencias puede además normar para su nivel territorial el reconocimiento de más de un idioma para la administración pública dentro de ese departamento. Otro puede, por su lado, no introducir esta cooficialidad idiomática; pero prever que en su ámbito se le dé un reconocimiento especial a la justicia consuetudinaria y así sucesivamente.

Esta modalidad de diferenciación la llamaremos de "(a)simetría diferencial"; pero sería un exceso considerar que la explotación de las (a)simetrías diferenciales fuera bajo toda circunstancia suficiente para resolver la cuestión de la exclusión étnica en términos territoriales. Si bien es cierto que en muchos casos los reclamos por un reconocimiento de la identidad pueden encontrar en la asimetría diferencial la vía óptima, puede darse el caso donde eso no sea suficiente. Entonces puede ser inevitable considerar que además de la asimetría diferencial se vaya un paso más allá y se opte por territorializar más compactamente la demanda identitaria de tal forma que el reclamo busque su traducción en la creación de un "molde territorial" propio y pleno donde realizar esa identidad.

En Bolivia ésta es una cuestión relevante por la impronta del reclamo indígena. El llamado "municipio indígena" es así una variante de esta opción, pero el detalle que no se debe olvidar es que, en principio, el reclamo por autonomía es absolutamente obtenible por la vía municipal y no sería "más autónomo" el esquema de un "departamento indígena". A no ser que la autonomía municipal en general—sea indígena o no— sea de menor valía constitucional que la autonomía del meso, como vimos sucede en los



modos de Estado compuesto bisegmentados. En ellos comprobamos cómo la autonomía local acababa dentro del vientre constitucional del meso. Para comprender la dimensión de los moldes territoriales tenemos que encarar un siguiente paquete de aclaraciones conceptuales.

#### LOS POSIBLES MOLDES TERRITORIALES EN EL ESTADO

Todo Estado opera a través de una red propia de organización territorial independientemente del modo de Estado. Se podría afirmar para comenzar que esa malla territorial natural en el Estado es parte de su propia viabilidad coercitiva y también un medio para garantizar ciertas intervenciones socioeconómicas, políticas o hacendarias de alcance general. En Bolivia, la provincia es un ejemplo cristalino de este primer tipo de molde territorial, pues se trata de un "área geográfica del Estado" a través del cual éste sólo se alarga hacia abajo y adentro del territorio, sin perder mando claro y directo.

A primera vista, el cantón boliviano –unidad intramunicipal boliviana básica como lo establece el artículo 108 de la CPE– también debería representar un fenómeno análogo si no fuera por un pequeño detalle: la elección del agente cantonal. En efecto, uno podrá estar en desacuerdo con hacer elegir en el cantón una autoridad coexistente, además, con autoridades estrictamente municipales (los subalcaldes) y el corregidor (dependiente del subprefecto) correspondiente. Lo cierto es que el hecho electivo del agente cantonal convierte el área geográfica "cantón" en lo que llamaremos una "corporación territorial" como expresión de una grada adicional de complejización territorial de cara al punto de partida, la mencionada área geográfica estatal.

Está claro que aquí no hay cualidad gubernativa alguna y menos autonomía. Si se acepta esta distinción parece claro que cuando en ciertas propuestas se proclama la elección de los subprefectos se estaría transformando el área geográfica "provincia", por ejemplo, en una corporación territorial. Si se añadiera una coparticipación tributaria para estas fortalecidas provincias simplemente se intensificaría la naturaleza de la instancia territorial un poco más, acercándola a la forma más avanzada de este molde, que es la

“colectividad territorial”. Digo más avanzada pues cuando se instalan colectividades territoriales se ha entrado al escenario más ambicioso posible de territorialización en condiciones del vulgarmente llamado “Estado unitario”. No otra cosa sucede en Bolivia con la aspiración constitucional vigente para el departamento al que se le concibe como sujeto de un régimen de “descentralización administrativa” (Art. 110 de la CPE), donde, como se dijo, el departamento no es simple área geográfica, sino una dimensión ambiciosa desde donde hacer desarrollo integral para una sociedad regionalmente tomada.

Un ejemplo coyuntural puede graficar mejor estos conceptos, ya que con la elección de los prefectos bolivianos en diciembre de 2005, el departamento ha repuesto una imagen de colectividad territorial compacta, intensa y compleja... pero sin autonomía, y es lógico que así sea. Con la elección no se abandona el mundo de los modos de Estado simples que manda la CPE y, como se ha dicho, tampoco se necesitaría hacerlo si la justificación fuera territorializar la gestión pública dados los casos de éxito en estos cánones de avanzada desconcentración territorial como Francia o Colombia, donde también se eligen a las autoridades del meso.

Si por las razones que fuera un ordenamiento estatal decidiera que el molde del área geográfica e incluso la opción de la colectividad territorial plena son insuficientes, irrumpe recién la necesidad de la cualidad gubernativa por medio de la cual lo que era colectividad territorial deviene en una “entidad territorial”, con lo que se habría producido una “descentralización del poder”.

Ahora podemos volver a la teoría del modo de Estado esbozada arriba por la siguiente razón. Resulta que una entidad territorial puede, pero no necesariamente debe segmentar el Estado. En el caso de los países federales y autonómicos vimos que sólo dos niveles territoriales entran al juego: la nación y el meso. No se descarta incluso en este escenario que el ámbito municipal bien podría gozar de cualidad gubernativa *de facto*, como sucede muchas veces. Pero la falta de un reconocimiento pleno desde el ordenamiento jurídico de esta cualidad de facto impediría que el nivel municipal se sume automáticamente al redil donde meso y nación segmentan el Estado... salvo que se tratara de un esquema triterritorial.

## DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

A la ruptura del monopolio legislativo le subyace un traspaso vertical de poder que llamaremos "descentralización" para diferenciarlo de aquel otro denominado "desconcentración". En el caso de la descentralización, el molde territorial receptor sólo puede ser una entidad territorial, mientras que con la desconcentración se traspasa poder a moldes territoriales como las áreas geográficas, las corporaciones territoriales o las colectividades territoriales. La desconcentración es una técnica útil y debe evitarse que en la euforia descentralizadora se la desdeñe o subestime<sup>17</sup>. Tampoco es probable que como técnica de territorialización desaparezca el momento en que se profundice la descentralización en el país.

Cuando se produce una desconcentración, el nivel nacional —o el nivel superior correspondiente— de alguna forma sigue manejando los hilos con mayor o menor fuerza y rigidez. Pero como no podía ser de otra manera, la desconcentración misma ofrece una gama de grados y modalidades que van desde aquellas donde la relación entre quien desconcentra y quien recibe es estrecha, lindante en la relación de mando lineal. Esto no tiene por qué ser siempre así, pues la desconcentración puede admitir en quien recibe un amplio margen de decisión, configurando así la posibilidad de la "autoadministración"<sup>18</sup>.

Aquí las ataduras e inspecciones, las instrucciones y mandos se flexibilizan en aras de una mejor operación en quien es delegatario. Si el receptor adquiere vía desconcentración una connotación más territorial e integral llegamos nuevamente al punto donde el delegatario no puede ser una simple agencia o un sujeto "con patrimonio propio". Se llega ante eso y mucho más: a la colectividad territorial, que es el molde que hace viable la más compleja de las desconcentraciones imaginables, como ya sostuvimos líneas arriba.

Caso distinto se da cuando se produce la descentralización<sup>19</sup>, pues se luxan los mandos y vimos cómo la cualidad gubernativa genera una envoltura que convierte la entidad territorial en algo refractario a cualquier intento de tutela superior lineal y ruda. En realidad, la descentralización es, por definición, un hecho político

no sólo porque la legislación se haya hecho posible en el meso, sino porque el sistema político territorial en general —que en el caso meso incluirá al Ejecutivo departamental— se ha luxado.

Tampoco se trata de algo político debido a que habría permitido la elección del prefecto, cosa que no es suficiente para detonar en el orden territorial de la forma en que sí lo hace la autonomía. Además, descentralizar contiene un efecto político porque la entidad territorial puede definir visiones propias de largo plazo de alcance territorial integral y agregado. No se trata ya (sólo) de adaptar la política nacional sectorial, sino de hacer política regional realmente alternativa frente a lo que pudo ser un esquema uniforme de acción pergeñado desde arriba. En estas condiciones la educación o la salud se descentralizan no cuando el departamento puede pagar sueldos de maestros o médicos, o cuando el municipio en el mejor de los casos financia los insumos y la infraestructura social, como sucede en Bolivia. Se dirá que se ha descentralizado cuando es admisible y preceptivo un grado efectivo y real de “variación” territorial del sentido de desarrollo sectorial, económico o simplemente social, implícito en la acción estatal en general.

#### TÉCNICAS DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

La dinámica de un sistema de asignación competencial se estructura alrededor de tres facultades: legislar, administrar y financiar. Comencemos por la primera, pues si es que, como hemos visto, el modo de Estado compuesto nace como efecto de la ruptura legislativa en favor del meso, estará entonces permitido que bajo esas condiciones alguien fuera del ámbito nacional legisle en el Estado. El hecho de que se admita que alguien, además del Parlamento nacional, legisle no supone que necesariamente más de uno legisle sobre cada materia competencial. Por ello se mantendrán siempre ciertas materias sobre las que, más allá de esa posibilidad de pluri-legislación<sup>20</sup>, sólo un emisor legisle sobre ellas. Cuando sólo un nivel territorial legisle sobre una materia nos referiremos a una asignación competencial “exclusiva”, mientras que hablaremos de “concurrentia” cuando más de un nivel lo haga.

Por ello no sorprende que los catálogos competenciales generalmente constitucionalizados de los modos de Estado compuestos se ordenen según un sistema de asignación que centra su querella definitoria en torno a quien legisla sobre qué materias y si se lo hace de forma concurrente o exclusiva<sup>21</sup>. Pero una vez que se han definido los focos de legislación por materia —exclusiva o concurrentemente— se puede además decidir si quien legisla debe o no aplicar la legislación o, en otras palabras, si además de legislador, el nivel territorial tiene que ser necesariamente el “administrador”. Con ello se entra en la segunda facultad mencionada: administrar.

La facultad de administrar está conformada *grosso modo* por cinco funciones competenciales: reglamentar, planificar, operar, supervisar y regular. Pues bien, decíamos que es factible que se desconecte desde la misma Constitución al legislador de la administración y esta posibilidad se llamará una asignación “compartida”<sup>22</sup> donde, por tanto, se desprende preceptivamente la legislación de su materialización, entendida ésta como la dinámica concreta de las funciones competenciales. En este caso, el nivel nacional puede detentar la legislación sobre la salud, pero puede decidirse constitucionalmente que todo lo demás lo haga necesariamente el departamento o el municipio impidiendo que el nacional, por su cuenta, se meta a la operación. Esta figura de una separación premeditada del nivel territorial donde se legisla del nivel territorial que aplica la competencia es la figura que manda el artículo 83 de la CP alemana.

Obviamente, es natural que el nivel nacional legisle y además asuma todas las funciones competenciales, con lo cual estaremos ante el siempre mencionado fenómeno de las llamadas competencias sobre materias majestuosas: defensa, relaciones exteriores o moneda. Aquí el ámbito nacional no sólo legisla, sino que no comparte ninguna función competencial. La exclusividad (sólo uno legisla) se ha combinado aquí con lo “privativo”, a diferencia del otro caso donde se impide más bien que quien legisle sobre una materia además la aplique.

El sistema de asignación competencial es una de las dimensiones más complejas del ordenamiento territorial y su aclaración es condición para entender quién hace cómo y qué en el marco de la más agregada distribución de facultades territoriales.

## 2. DEBATE CONTEMPORÁNEO. DISEÑO TERRITORIAL EN GENERAL

### EL MODO DE ESTADO

Se trata de definir qué modo de Estado como de manera elaborada ya lo ha hecho el Comité Cívico de Santa Cruz al optar, como se deduce de la publicación de sus propuestas<sup>23</sup>, por un modo de Estado compuesto bisegmentado sin sobredeterminación, en otros términos, por el esquema autonómico de corte español. El tema del modo de Estado es central para la configuración derivada en el nivel constitucional y de ley. Si se dijera, por ejemplo, que no se dará facultad legislativa al meso mal podría hablarse de autonomías. Paradójicamente, éste es el sentido lato de la pregunta del referéndum autonómico que se efectuó en Bolivia. Expertos que se han pronunciado sobre lo que parece ser una sustantiva imprecisión han respondido de forma curiosa a la interrogante de por qué la pregunta del referéndum, al tratar el alcance del poder normativo implícito en la autonomía, lo ha reducido a “atribuciones normativas *administrativas*” (cursiva del autor).

Un experto vinculado al poder ejecutivo reaccionó con el argumento de que, de haberse aclarado que se trataba de facultad legislativa, lo que se hubiera hecho hubiera sido consultar a los ciudadanos sobre lo federal. Si bien esta respuesta es errónea, pues Italia o España no se han vuelto federales por dar legislación a sus mesos, parece, por lo menos, que quien aquí responde tiene en la mente un paradigma —erróneo o no— de lo que es lo federal. El experto, vinculado más bien al movimiento autonomista departamental, argumentó por su lado que no había necesidad de mayor exégesis, pues el término “norma” implicaría “ley”. Pero esto es tan cierto o vacío como decir que el término “fruta” implica “naranja”<sup>24</sup>.

La disyuntiva sobre lo que el concepto de autonomía realmente expresa representa un tema tanto del rigor como de la deseabilidad de que algo así suceda. En cuanto a lo primero, la autonomía debe vincularse no a simplemente “poder normarse”, sino a poder legislarse. Si conforme a ello se hubiera definido que sí vale la pena romper el monopolio legislativo del nivel nacional en favor subnacional —es decir, conferir autonomía—, cabe averiguar por qué variante de modo de Estado

compuesto conviene optar. La salida federal y la autonómica son las variantes más famosas y esta última, además, inspira la que fue la más elaborada reflexión propositiva en Bolivia en este periodo preconstituyente y que fuera formulada bajo el patrocinio del Comité Cívico de Santa Cruz.

Lo que no se debe perder de vista es que optar por cualquiera de estos dos esquemas (federal o autonómico) implicaría encapsular constitucionalmente al municipio y, según el caso, reforzar el papel del Senado como instrumento del meso (caso federal) o insistir en una bifurcación de la autoridad departamental con un "gobernador" electo y un "delegado" del ámbito nacional (caso autonómico). Más aún, en cualquiera de los dos casos no se produciría tampoco una disociación entre Estado y nivel nacional, con lo cual se descartaría un enfoque policéntrico de tipo avanzado. Ya con el encapsulamiento del nivel municipal en dichos esquemas se dificultaba una opción policéntrica. Ante este escenario, la historia boliviana reciente parece recomendar no encapsular el ámbito municipal y añadir una disociación del Estado frente al nivel nacional para promover una relación verídicamente equipotente entre tres niveles territoriales: nacional, departamental y local.

#### DECISIONES DEL TIPO DE ESTADO VINCULADAS AL MODO DE ESTADO

La cuestión de la propiedad sobre los recursos naturales implica en muchos ordenamientos como el boliviano una predefinición básica sobre la opción de su alteración para fines del interés común, lo que puede limitar el mismo sistema de asignación competencial y, sobre todo, los márgenes de financiamiento y acceso territorial a los beneficios de explotación de recursos naturales no renovables. En especial, el debate nacional lanza a la mesa dos cuestiones sensibles: tierra y recursos naturales. Por otro lado, decisiones hiperestructurales<sup>25</sup> de tipo de Estado vinculadas a la interculturalidad sientan igualmente premisas previas que afectarán de manera decisiva al modo de Estado. Frente a este trasfondo parece importante que la propiedad sobre los recursos naturales, quedando en el Estado, garantiza un financiamiento de la solidaridad interterritorial a la vez que ataca en la médula los constantes riesgos de un rentismo mental que hace aparecer los pozos petrolíferos como botines de las zonas o lugares donde éstos existen.

## COMPETITIVIDAD O FRATERNIZACIÓN ENTRE NIVELES

En cuanto a la forma de interpenetración de las responsabilidades entre niveles territoriales se debe discutir si lo mejor es una filosofía proclive a la fraternización "concurrente" entre niveles o más bien un esquema relativamente claro y dividido de tareas donde las áreas grises son más bien reducidas. La clarificación de los niveles presupone una técnica más compleja para encontrar la preponderancia de interés respectiva por escala territorial y, consecuentemente, la apropiabilidad de las tareas según escala espacial. En esas condiciones es obsoleto quedarse con la aplicación del principio de subsidiariedad en su versión clásica.

Como se ha recordado arriba, el patrón de organización vigente en Bolivia tiende hacia la fraternización y hacia una sobreestimación de lo local como receptor ideal de poder territorial descentralizado. Una de las justificaciones para abandonar esta fraternización competencial es superar la opacidad de rendición de cuentas que este modelo genera de cara al ciudadano. Por otro lado, el destronamiento del principio de subsidiariedad en su versión radical de suponer que lo mejor está en lo pequeño conducirá, como efecto de la introducción de principios de asignación regidos por la apropiabilidad de escala espacial, a una mayor eficiencia por aprovechamiento de economías de escala y contención de externalidades.

## VÁLVULAS DE CIERRE DEL SISTEMA TERRITORIAL

Los mecanismos de manejo de conflictos interterritoriales son otra dimensión del debate, ya sea por el temor de pocas capacidades territoriales para la provisión corriente de bienes y servicios, o por los riesgos de un infarto de garantía de mínimos de provisión o más grave aún: por la suspensión de condiciones mínimas de orden público. Actualmente, en Bolivia se introdujo la duda sobre si un prefecto, por ser electo, arrastra una opción de mayor independencia al sometimiento de la ley arguyendo que, precisamente, éste se debería ahora más bien a sus electores. Si bien esta duda es infundada, pues ser electo no libra de cumplir la ley, debe de todos modos considerarse bajo qué parámetros y recaudos sería admisible que el nivel nacional afectara la institucionalidad subnacional regular del sistema, si es que se vulneraran ciertos principios.



Es recomendable que dichos principios se constitucionalicen a fin de facilitar su control jurisdiccional. La intervención debe hacerse, además, precisando los puntos de infarto para evitar que con ese pretexto se acabe vaciando la autonomía territorial en términos generales. Por lo demás, su aplicación sería absolutamente compatible con la equiordinación de ámbitos propugnada para el caso de modo de Estado triterritorial. Muestra, al contrario, cómo la autonomía no cercena opciones de cohesión soberana desde el Estado cuando así se lo requiera.

#### INTEGRACIÓN DE ESTATALIDAD SUBNACIONAL

En este contexto debe abordarse adicionalmente lo siguiente:

- Si el Estado en el nivel departamental se rige por un esquema de bifurcación de la autoridad o de desdoblamiento de la misma.
- Cómo se manejará el paralelismo descendente de la autoridad.
- Si habrá o no opción a una periferia administrativa subnacional.

Veamos más de cerca estos aspectos. Primero bajo bifurcación se entendería que al lado del gobernador electo en cada departamento se mantendría siempre una representación del nivel nacional como sucede en Francia y debilitadamente en España. En cuanto al desdoblamiento, se tiene hoy en Bolivia (a diferencia de la salida organizacional aplicada desde 1972 en Bolivia, que fue precisamente una de tipo bifurcada con prefecto por un lado y corporación de desarrollo por el otro) una prefectura reuniendo bajo un sólo manto a la autoridad del orden público y a la cabeza de la colectividad territorial concebida como nivel de operaciones de desarrollo regional<sup>26</sup>. Éste no es otro que el esquema que rige desde 1994 en el país.

En cuanto al segundo aspecto, la ramificación descendente da cuenta de la línea de mando vía subprefectos y corregidores que en el caso submunicipal desemboca en un notorio paralelismo de autoridades (agente cantonal/subcalde/corregidor), paralelismo que por lo demás se interrumpe en el municipio (en contra de la línea del prefecto, pues éste carece de su "representante") y en la provincia (en favor del subprefecto designado linealmente en contra de forma alguna de autoridad electa inexistente a ese ámbito).

En cuanto a lo tercero, se debe ver si alrededor de la prefectura operarán o no agencias sectoriales del ámbito nacional más allá de que hubiera bifurcación de autoridad máxima o no. Se puede adelantar que la opción de desdoblamiento es más propia de Estados compuestos y parece ajustarse mejor a un esquema de integración estatal. Las figuras repetitivas de autoridad descendentemente deberían, por su lado, ser fusionadas de tal modo que en el nivel submunicipal, por ejemplo, corregidor, agente y subcalde converjan en una sola autoridad que sea parte del poder municipal. En tercer lugar, la tendencia deber ser a que todas las actuaciones de tipo sectorial se integren al poder ejecutivo subnacional.

#### GRADO DE TERRITORIALIZACIÓN DEL SISTEMA APOLÍTICO ESTATAL

Se debe definir cómo se procederá a “bajar” territorialmente los sistemas independientes de control gubernamental, las instancias judiciales y con ello, por supuesto, el alcance de los sistemas ademocráticos en general, como es un servicio civil. En nuestro país la Ley Safco<sup>27</sup> y la Contraloría de la República en especial han desnudado una creciente inapropiabilidad para un escenario de intensa territorialización del Estado.

Se debe sumar que de no operarse un simultáneo fortalecimiento de las garantías de un servicio civil, la descentralización se vería severamente perjudicada por el riesgo de una evolución que acabara reproduciendo el cuoteo partidario de cargos en el nivel meso. La norma más importante al respecto en Bolivia, el llamado Estatuto del Funcionario Público<sup>28</sup> —como le sucede a la Ley Safco para lo suyo—, no parece estar capacitada para responder a los nuevos retos.

Ahora bien, la aplicación territorializada de principios de servicio civil emanados por legislación nacional es menos compleja de comprender que la situación de los sistemas de control independiente. Como no se puede ya seguir con la desconcentración actual, pero tampoco parece que una descentralización fuera la figura apropiada en la medida que ella implicaría legislación de variación en relación a principios de control estatal según nivel o entidad territorial, parece que el caso de las contralorías devela una tercera forma de territorialización que puede llamarse de autoadministración plena e independiente.

## CUASI CONSTITUCIONES MESO

Los países federales desarrollan con fruición esta mecánica de dotarse desde sus entes federados de sendas cartas constitucionales meso. Los casos autonómicos hacen lo propio, aunque en algunos casos con control desde el Parlamento nacional (España)<sup>29</sup> o con simple control de constitucionalidad (Italia)<sup>30</sup>. Si bien la experiencia sudafricana parece confirmar que no deja de ser compuesto un modo de Estado donde estas cartas no existieran, sí queda la pregunta de cuál sería el alcance y el contenido de ellas si se dieran.

Si la norma estatutaria repitiera tramos de la Constitución, la eficiencia normativa se vería afectada<sup>31</sup>. Por ello es imperioso definir la utilidad de los estatutos dentro del sistema de fuentes del derecho. No parece caber duda de que un requisito es que el Estatuto, antes que repetir nociones normativas, clarifique la visión territorial de desarrollo a largo plazo, pero en especial, afile lo que podrían ser desviaciones<sup>32</sup> institucionales y organizacionales por cada entidad territorial siempre dentro del nuevo marco constitucional.

## 3. SISTEMA DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

## CONSTITUCIONALIZACIÓN O NO DE CATÁLOGO COMPETENCIAL

Una tarea radica en definir si conviene o no llevar a la Constitución catálogos competenciales como los modos compuestos suelen hacerlo, pero habrá quienes considerarán que eso puede ser muy rígido en el mediano plazo. Por otro lado, puede ser más sensible discutir si las competencias municipales deberían o no llevarse también a la Constitución. La transición a lo compuesto hace prácticamente inevitable constitucionalizar catálogos competenciales y lo triterritorial presionaría adicionalmente para reponer catálogos municipales en la Constitución. Es importante que se proteja una estabilidad nominal en los catálogos competenciales evitando confundir materias con deseos, verbos, actos administrativos o incluso con la competencia propiamente dicha.

## GRIFOS DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

La técnica misma de cómo se asignan competencias contiene la mitad de la solución de los problemas en la medida en que sea clara, justiciable, razonable y flexible. Es fundamental organizar las materias competenciales según grifos específicos que visualicen las cargas y alcances competenciales por nivel territorial. En este contexto debe definirse primero la detentación de la competencia legislativa sobre una materia competencial y si se reconocerá una asignación competencial exclusiva en favor del meso y eventualmente al mismo municipio.

Las técnicas de asignación competencial en Bolivia están inobjetablemente subdesarrolladas con las obvias consecuencias de caos terminológico, confusión de responsabilidades e improvisación de decisiones al respecto. Para ello se ha propuesto aquí que la exclusividad se centre en la querrela en torno a si puede ser un nivel territorial el único en legislar para una materia específica, evitando de este modo que se use la noción de exclusividad como sinónimo de "totalidad de competencias en un solo nivel".

Y, para superar la noción de concurrencia entendida como "todos hacen un poco de todo", acotarla como esquema de plurilegislación sobre una materia. La concurrencia aparece, por su parte, en dos modalidades. Aquella de tipo piramidal y la paralela. La piramidal opera combinando legislación básica con legislación de desarrollo, mientras que la paralela permite que más de un nivel legisle sobre una materia, pero respetando que se lo haga siempre y cuando el asunto corresponda a la escala específica (lo local, lo departamental, lo nacional).

En el caso piramidal por lo tanto, el nivel nacional promulga una ley básica de "educación" y el meso emite leyes educativas que la desarrollan. En el ejemplo paralelo se legisla según corresponda en "desarrollo económico local" como diferenciable del "desarrollo económico departamental". En el actual debate boliviano en torno a la reforma total de la Constitución es recién esta grifería la que puede permitir un tránsito del debate prejuicioso a uno más objetivo. Por ejemplo, cuando se debate el sensible tema en torno a

la tierra. Probablemente, explicando que dejando la materia tierra en exclusividad nacional se impediría que los departamentos autónomos pudieran hacer política de tierra en el sentido fuerte (con lo cual el oficialismo estaría satisfecho), pero de dejarse la administración al nivel subnacional (con lo cual la oposición estaría de acuerdo), mejorarse la provisión pública al respecto.

#### VÁLVULAS REGULATIVAS DEL SISTEMA DE ASIGNACIÓN

Como los receptores territoriales expodrían con gran probabilidad diferencias en sus capacidades debe decidirse cómo afrontar la opción de una (a)simetría competencial. Una opción es que sobre la base de que la capacidad determina la competencia se proceda a una dinámica de ampliación individualizada de competencias a solicitud de entidades en términos muy contractualistas. Aquí es posible la reversión competencial contra certificaciones negativas de rendimiento.

Otra opción se inclina por garantizar desde el nivel nacional que un mismo paquete más o menos comparable sea asumido por todos mientras que aquellos que no tienen el músculo sean reforzados. Ambos procedimientos deben ser evaluados además a la luz de una política previa de categorización de municipios según capacidades. Los términos de asimetría, gradualidad, certificación y acreditación no son, pues, sinónimos como se puede inferir. Si se optara por un diseño donde las competencias determinen las capacidades, ello no impediría asimetrías incrementales por entidad territorial a solicitud certificable por instancias competente. Esta asimetría, sin embargo, presupondría un zócalo competencial más o menos homogéneo para lo que se aconseja una política estatal de igualación de capacidades más o menos preceptiva.

#### SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

Ya con la elección de los prefectos en Bolivia se produjo una discusión sobre las medidas que garanticen orden público y si la materia como tal debe o no ser susceptible de territorialización. La simple asignación estadística per cápita de funcionarios policiales por

departamento ha generado reclamos de departamentos con ratios per cápita desventajosos<sup>33</sup>. En este sentido, la territorialización puede implicar tanto una mejor dotación de recursos policiales como una mayor cercanía del servicio al poblador. Por ello parece recomendable transferir con mayor fuerza la materia de policía a la entidad territorial sin que se anule la posibilidad de que bajo condiciones de infarto del orden público el nivel nacional retraiga temporalmente para sí el mando.

#### 4. SISTEMA POLÍTICO SUBNACIONAL

##### DIVISIÓN HORIZONTAL Y SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La separación horizontal de poderes no es una práctica efectiva del país, no lo ha sido en el nivel local y el papel del Consejo Departamental es paradigmáticamente mediocre a este respecto, aunque gran parte del atasco provino del diseño defectuoso de 1994 y de la Ley 1654 de un año después. La cuestión de la separación horizontal de poderes viene de la mano de la pregunta sobre los alcances de la rendición de cuentas y sus consecuencias eventualmente revocatorias, por un lado y, por el otro, se articula al tema del régimen de gobierno.

Quiero detenerme en la cuestión de la rendición de cuentas e indagar cómo su dimensión más política se podría relacionar a futuro con el papel de los sistemas de control independiente del Estado en condiciones autonómicas. No se olvide que la figura de la responsabilidad ejecutiva prevista en la Ley Safo, aunque no totalmente depurada de elementos ajenos a un control de efectividad e impacto por quedar relacionada a aspectos de formalismo procedimentalista, trajo como idea la necesidad de pensar la gestión por resultados.

Lo que se puede concluir a estas alturas es que Bolivia puso demasiadas expectativas en la vigilancia desde la sociedad civil, descuidando un fortalecimiento de los órganos técnicos e independientes de control. Luego se desconectaron fatalmente de los procesos de fiscalización política las opciones de dictaminaciones independientes sobre la gestión medida en resultados y que pudieran provenir de instancias competentes. Este

colapso en partes sustantivas de todo sistema de responsabilización pública se vio agravado por el grado de centralización de los sistemas del control gubernamental y su de por sí debilitada posición constitucional como poder estatal jerárquico. En todo caso, la censura a los ejecutivos subnacionales sólo debería dispararse de existir dictaminación técnica, independiente y de oficio sobre la responsabilidad ejecutiva que canalizada al órgano deliberante tenga reales opciones de remover del cargo a ejecutivos de actuación lícita, pero improductiva.

#### VARIABILIDAD DE REGÍMENES DE GOBIERNO

Se debe definir el alcance de variabilidad admisible entre departamentos en torno al régimen de gobierno y si éste deberá poder ser eventualmente parlamentario independientemente del régimen vigente para el nivel nacional. Las opciones de variabilidad del régimen de gobierno pueden alcanzar, además, las cuestiones de representatividad según principio proporcional y su eventual combinación con una elección de cargos empleando la variable de circunscripción uninominal. En Bolivia, este último aspecto ha sido retomado con la idea de que los concejales municipales se elijan por distritos mientras que la conformación de los futuros legislativos meso podría abrir la posibilidad de trazar por departamento circunscripciones electorales nuevas que permitan un grado de representatividad en dicho cuerpo de identidades culturales o históricas intradepartamentales específicas.

## 5. FISCALIDAD

### MARCO PRINCIPISTA

La historia reciente de discrecionalidad e irracionalidad de los arreglos fiscales verticales, más allá de los avances evidentes logrados en términos de cierta predecibilidad y equilibrio horizontal (léase coparticipación tributaria), parece justificar una explicitación de principios fiscales territoriales en la misma constitución, en especial, aquellos que disciplinen un cierre macroestatal y el sistema de solidaridad. En este contexto principista deben verse especialmente dos aspectos. Por un lado,

la opción de llevar hacia instancias independientes una serie de decisiones de largo plazo sobre los arreglos fiscales verticales del Estado. Por otro lado, la definición constitucional de principios como los de especialización de los sistemas de solidaridad fiscal, lo que implicaría diferenciar entre:

- Transferencias para un funcionamiento general de las entidades.
- Transferencias para garantizar mínimos en salud, educación y saneamiento.
- Transferencias dirigidas a atacar las disparidades económicas horizontales de largo plazo (convergencia de PIB departamentales).

#### ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE DOMINIOS TRIBUTARIOS

Actualmente, en Bolivia las definiciones de coparticipación tributaria subnacional se definen por ley y no existe en la Constitución nada más que un mandato de tripartición estructural de los ingresos estatales<sup>34</sup>. Como en el caso visto de las competencias, cabe indagar hasta qué punto el sistema se hace rígido o no con una ascensión de acotamiento de dominios tributarios al texto constitucional.

La complejización derivada de lo compuesto hará inevitable mayor detalle en el nivel constitucional de dominios tributarios y principios como el de no efectuar transferencias sin un correlato competencial o a la inversa. A la ley le quedarían definiciones muy de detalle sobre alícuotas tributarias específicas. En todo caso, una atribución general de grandes tipos de tributos por ámbito territorial puede ser recomendable en situación de Estado compuesto.

#### RESGUARDOS DE ESTANDARIZACIÓN PRESUPUESTARIA Y PUNICIÓN A LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS DE TESORERÍA

Las necesidades de armonización presupuestaria y la admisión de suspensión de transferencias ante rupturas de los principios básicos de tesorería o responsabilidad fiscal delatan nuevamente que la equipotencia interterritorial o la misma autonomía no pueden zafarse de mecanismos de cohesión del Estado capaces de imponer estándares contables



para todos los niveles y confrontar rudamente la misma autonomía si la entidad no cumpliera ciertos parámetros.

En este contexto, un tema que dentro de las prácticas de legislación asentadas en la experiencia boliviana merece debate es la obsesión de imponer topes al gasto corriente frente al gasto de capital. Esta figura debe ser sustituida por sistemas fiscales más ajustados a las realidades sectoriales y sus peculiares naturalezas en relación a ser capital-intensivas o no. Dentro del bloque hacendario y presupuestario debe verse si conviene que desde la Constitución se normen unos principios que impidan que la ley erosione políticas de remuneración del sector público protectoras del capital humano. Aunque la Constitución no se metiera a definir todos estos detalles, la viabilidad de largo plazo del servicio civil en cualquier nivel territorial depende del grado de atractividad remunerativa, lo que no puede estar a disposición del gobierno nacional de turno bajo el supuesto, claro, de que se tiene una forma de determinación racional. En este sentido, aquí también podría ser útil que instancias independientes de Controloría convenientemente territorializadas emitan parecer técnico sobre la razonabilidad de las remuneraciones.

## 6. LA DECISIVA CUESTIÓN ÉTNICA

Como hemos anticipado en la teoría de las asimetrías diferenciales y de los posibles moldes territoriales del Estado es de vital importancia tomar definiciones sobre el tema de la inclusión étnica en términos territoriales. Si se decidiera que dentro del tipo de Estado se concrete una definición hacia la interculturalidad, esto no dejaría desafectado al modo de Estado. No porque el modo de Estado se sustancializase con elementos de interculturalidad a que dé lugar. Más bien el modo de Estado contiene dimensiones neutras indispensables para que el desarrollo de interculturalidad sea del todo posible.

Así, no debe sorprender que uno de los arreglos más extravagantes de interculturalidad, como es el caso belga —que acabara con un meso, pero compuesto de dos rieles, uno conformado por “comunidades” para lo cultural y el otro para las “regiones” para asuntos de inversión clásica—, afirme en su artículo 1 que Bélgica es federal y

punto. Lo que sucede es que la compleja fórmula de interculturalización belga se hace viable nada menos que en la medida en que emplea un concepto como lo federal, cuya fuerza radica en su neutralidad en tanto tecnología estatal que prácticamente diluye el colorido intercultural para reducirlo a un quicio constitucional genérico y neutral denominado "lo federal".

Aclarado el punto de la relación entre tipo y modo de Estado, es imperioso que la estrategia constitucional de un acomodamiento efectivo de identidades culturales subnacionales deslinde con precisión de lo territorial lo que son temas referidos a la tierra como factor de producción; al hábitat como categoría espacial y, por supuesto, a los reclamos identitarios no homologables a lo que sería una demanda nacionalitaria.

Llegados aquí y seguros de que se tiene la sustancia identitaria correcta en términos de no tenerla confundida con el factor tierra o con minorías identitarias no territorializables, se puede iniciar un primer momento de interculturalización conectada al diseño territorial.

La primera fuente de esta afectación proviene en realidad de lo que debería ser la inclusión de derechos colectivos como título constitucional nuevo. Pues precisamente este reconocimiento implicaría, por lo menos, que cualquier molde territorial no podría evitar introducir, mediante la figura de la asimetría diferencial ya mencionada, una serie de reconocimientos puntuales y organizacionales efectivos en términos de lenguas, justicia según usos y costumbres, o especificidades culturales adicionales.

En estas condiciones, una entidad territorial no sería indígena, pero contendría en su ordenamiento jurídico concretos mecanismos de reconocimiento y aplicación de estatalidad indígena. A pesar de ellos, es probable que en ciertas condiciones esto no sea suficiente. En ese caso se debe dar un paso adicional que consistiría en que la demanda pueda territorializarse según sus necesidades y sostenibilidad a largo plazo. Esta variación de justificaciones y antecedentes obliga a que el reclamo indígena se pueda canalizar en función de un menú variado de opciones. Por un lado, debe averiguarse si la demanda se producirá a través del nivel local o del meso.

Pues si ambos niveles gozaran de cualidad gubernativa, el reclamo indígena que lograra acceder a un molde municipal o departamental adquiriría automáticamente la autonomía. Pero determinantes

concretas pueden hacer que este camino resulte excesivo, en cuyo caso quedaría siempre la opción de corporaciones o colectividades territoriales submunicipales o subdepartamentales que sin necesidad de la intensidad que implica la autonomía y el despliegue de cualidad gubernativa, materializarían su estatalidad con amplios poderes de autoadministración.

A estas opciones debe sumarse la alteración de límites de provincias, municipios u otra unidad territorial; y la creación de unidades espaciales como las regiones culturales que al no ser territoriales no generarían duplicaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2003.
- AJA, E. y VIVER, C.: "Valoración de 25 años de autonomía", en *Revista española de derecho constitucional*, nº 69, 2003.
- BAHL, R. y MARTÍNEZ, J.: "Sequencing Fiscal Decentralization" en *PREM*, World Bank, 2005
- BREUSS, F. y ELLER, M.: "The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", en *Constitutional Political Economy*, vol. 15, nº 1, 2004.
- CONSEJO PREAUTONÓMICO: "Propuesta de reforma del texto constitucional para estructurar el Estado autonómico", en *El Juguete Rabioso*, 10 de julio de 2005.
- DELPÉRÉE, F.: *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, LGDJ, 2000.
- D'ÁTENA, A.: "El advenimiento del semifederalismo a la italiana", en Francisco Fernández Segado (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson S. L., Madrid, 2003.
- ENTRENA, R.: en *Comentarios a la Constitución española*, F. Garrido Falla, (ed.), Civitas, 2001.
- HENDLER, R.: "Das Prinzip Selbstverwaltung", en Isensee, J. y Kirchhof, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990.

- ISENSEE, J.: *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, en J. Isensee; P. Kirchhof (Eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, C.F. Müller, 2004.
- JORDANA, J.: *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, BID, 2001.
- JURISTISCHER VERLAG, HEIDELBERG. Raíz del debate en Kelsen, H. "Bundesexekution", en *Festschrift für Fritz Fleiner*, J. C. B. Mohr Siebeck Verlag, 1927.
- OECD, *Managing across Levels of Government-Overview*, part I, 1997.
- REBOLLO, M.: en *Comentarios a la Constitución española*, Garrido Falla, (ed.), Civitas, 2003.
- SCHMITT, K.: "Nomos-Nahme-Name", en C. Schmitt, *Staat, Grossraum, Nomos-Arbeiten aus den Jahren 1916-1969*, Duncker und Humblot, 1995.
- MARSTON, S.A., "The Social Construction of Scale", en *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº 2, 2000.
- URENDA, J. C.: *Separando la paja del trigo. Bases para constituir las autonomías departamentales*, ILDIS, La Razón, Comité Pro Santa Cruz, Fuliled, 2005.
- VILLARROEL, S.: "Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos", en *Documentos de trabajo. Componente descentralización y administración pública*, AECI/FAM, 2005.

## NOTAS

1. Este ensayo es una versión ajustada del texto aparecido en el libro *Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías*, del grupo de trabajo PRISMA/Plural, 2007, La Paz.
2. DL 10460 de Organización del Poder Ejecutivo de 1972.
3. Ley 1551 de 1994.
4. Proyecto de ley PL N°10/86-92. Descentralización Administrativa de 1993.
5. Véase artículo 110 CPE.
6. Véase J. Isensee, (2004) "Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz", en J. Isensee; P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, C. F. Müller. Juristischer Verlag, Heidelberg. Raíz del debate en Kelsen, H. (1927) "Bundesexekution", en *Festschrift für Fritz Fleiner*, J. C. B. Mohr Siebeck Verlag.
7. Véase el artículo 154 de la CP española y el antiguo artículo 124 de la CP italiana. Compárense asimismo los artículos 227/228 de la CP ecuatoriana.
8. Véase CP italiana, artículo 114 y CP sudafricana, artículo 40.

9. Véase CP de Brasil, artículos 20/23/29 y 30.
10. Por ejemplo, artículos 40 de la CP sudafricana.
11. Artículo 1 de la Constitución colombiana, por ejemplo, o el artículo 1 de la Constitución francesa.
12. Para una revisión pormenorizada de la evolución del significado del término "nomos", véase C. Schmitt, 1959 "Nomos-Nahme-Name", en C. Schmitt, *Staat, Grossraum, Nomos - Arbeiten aus den Jahren 1916-1969*, Duncker und Humblot, 1995.
13. Esta menor elasticidad para el caso español puede verse en R. Entrena, en *Comentarios a la Constitución española*, F. Garrido Falla, (Ed.), Civitas, 2001, p. 53.
14. Para el tema de escala espacial, véase Marston, S. A., "The Social Construction of Scale", *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº 2, 2000.
15. Un recuento de este aspecto para el caso español en E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2003, p. 60-ss.
16. Véase E. Aja; C. Viver, "Valoración de 25 años de autonomía", en *Revista española de derecho constitucional*, nº 69, 2003, p. 84.
17. Pero eso se insinúa en R. Bahl y J. Martínez, "Sequencing Fiscal Decentralization", *PREM*, World Bank, 2005.
18. La noción de "autoadministración" está muy enraizada en el derecho público alemán. Véase, por ejemplo, R. Hendler, "Das Prinzip Selbstverwaltung", en J. Isensee; P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1990.
19. Véanse otras definiciones en J. Jordana, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, BID, 2001. También en OECD, *Managing across Levels of Government - Overview*, Part I, 1997.
20. Tomo el término de F. Delpérée, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, LGDJ, 2000.
21. Véase la CP alemana, título VII y la CP canadiense en el título VI. También en este sentido, F. Breuss y M. Eller, "The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", en *Constitutional Political Economy*, vol. 15, nº 1, 2004, p. 61.
22. Véase sobre este término la doctrina española e italiana, especialmente Martín Rebollo, en *Comentarios a la Constitución española*, Garrido Falla, (ed.), Civitas, 2003, p. 24 y D'Atena, A. (2003), "El advenimiento del semifederalismo a la italiana", en Francisco Fernández Segado (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson S. L., Madrid, p. 2189.
23. Véase Consejo Preautonómico, "Propuesta de reforma del texto constitucional para estructurar el Estado autonómico", en *El Juguete Rabioso*, 10 de julio de 2005.
24. Véanse estas respuestas de expertos constitucionalistas sobre este tema en el semanario *Pulso* del 10 al 16 de marzo de 2006.
25. Como muchas decisiones de una Constitución son estructurales, prefiero hablar de decisiones "hiperestructurales" para describir las máximas decisiones dentro de las estructurales como serían forma de Estado, tipo de Estado, modo de Estado, etc. La opción kantiana entre Estado despótico o republicano es un ejemplo clásico de este grado de decisión.
26. Aunque en 2007 el poder ejecutivo ha decidido nombrar delegados en cada prefectura (excepto La Paz) para mejorar la coordinación, sin dejar de mostrar un intento de confrontación política del oficialismo con los prefectos de partidos de oposición.
27. Ley 1178.
28. Ley 2027.
29. Art. 146 de la CP española.
30. Art. 123 de la CP italiana.

31. Algo de ello se puede ver en los proyectos normativos de Constitución (p. 41) y Estatuto (p. 48) elaborados por Urenda. Véase J. C. Urenda, *Separando la paja del trigo. Bases para constituir las autonomías departamentales*, ILDIS, *La Razón*, Comité Pro Santa Cruz, Fuliled, 2005.
32. Compárese con el Art. 143/I/a de la CP sudafricana, donde explícitamente se menciona que estas normas lidien con legislación meso o estructuras ejecutivas o procedimientos que puedan diferir de lo dispuesto en el capítulo constitucional correspondiente. El Art. 123 de la CP italiana, por su lado, dispone que los estatutos regionales deberán versar sobre su "forma de gobierno y sus principios fundamentales de organización y funcionamiento. El Estatuto regulará asimismo el ejercicio del derecho de iniciativa y de referéndum sobre las leyes y disposiciones administrativas de la región...".
33. Véase más en S. Villarroel, "Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos", en , AECL/FAM, 2005.

## AVANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL BOLIVIANA

HORACIO BARRANCOS

Este documento está organizado en dos partes. La primera es un diagnóstico del estado actual de la descentralización en Bolivia, que destaca las características del diseño actual de descentralización administrativa departamental y el grado de absorción de competencias, y que analiza las capacidades de gestión de las prefecturas.

En la segunda parte se analizan cinco factores estructurales presentes en el diseño e implementación de la política de descentralización departamental boliviana. Se puntualizan estos factores porque son considerados –en esta investigación– clave para explicar las limitaciones que debería superar una nueva política de descentralización boliviana, esta vez más profunda y más cercana a las agendas regionales.

### 1. DIAGNÓSTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL EN BOLIVIA: 1995-2005

#### 1.1 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En julio de 1995 fue promulgada la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA). Esta Ley, en el marco de la Constitución Política del Estado, regula el régimen de descentralización administrativa del

poder ejecutivo en el nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo, no privativas del poder ejecutivo en el nivel nacional<sup>1</sup>.

El objeto de esta Ley es: a) establecer la estructura organizativa del poder ejecutivo en el nivel departamental; b) establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales y c) mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración pública, en la prestación de servicios de forma directa y cercana a la población.

Esta Ley, ajustada y explicitada posteriormente por varias reglamentaciones sigue vigente y es, en ausencia de otra norma superior o sustitutiva, el verdadero instrumento normativo que regula el proceso de descentralización departamental boliviana<sup>2</sup>.

#### DISEÑO INSTITUCIONAL

Dos son los órganos responsables de administrar la descentralización, uno de carácter ejecutivo (prefecto) y otro con intención de órgano consultivo y fiscalizador (consejo departamental).

Por un lado, la LDA estableció que en cada departamento el poder ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto que es designado por el presidente de la República y que, a su vez, nombra a los subprefectos y a los corregidores; estos últimos son oficiales a cargo de los cantones y están jerárquicamente por debajo de los subprefectos. Así, la máxima autoridad ejecutiva en la Administración departamental es el representante directo del poder ejecutivo. En el año 2005 se reformuló la forma de nombramiento del prefecto; en respuesta a presiones sociales dirigidas desde varios de los nueve departamentos del país y operadas por diversas instituciones de representación social. En ese año fue aprobado un decreto supremo por el cual los nueve prefectos son elegidos por mayoría simple en elecciones democráticas, en las que participa toda la población inscrita en el padrón electoral. Las elecciones fueron llevadas a cabo, se eligieron y posesionaron los nueve prefectos, pero



hasta la fecha no se ha derogado o abrogado la LDA; sí, en cambio, se ha intentado ajustar el nuevo procedimiento mediante decreto supremo.

Por otro lado, la Ley creó nueve consejos departamentales que son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del prefecto. En ellos están representadas todas las provincias que forman parte del departamento. Los consejeros departamentales son elegidos por los concejos municipales de cada una de las provincias. Esta forma de designación pretende dotarle de legitimidad y representatividad electoral.

Para las nueve prefecturas del país, la LDA definió una estructura administrativa de importante altura jerárquica y con una división horizontal de tipo matricial. Es decir, en la línea jerárquica, la línea de mando pasa del presidente al prefecto, de éste al subprefecto y finalmente al corregidor. Esta estructura vertical busca, fundamentalmente, velar por la integridad y unidad política y administrativa del gobierno nacional.

La cobertura territorial de la prefectura obedece, pues, a una lógica jerárquica weberiana que parece exigir más de lo que pueden dar las capacidades administrativas y financieras en los niveles territoriales subprefecturales. Para una correcta coordinación entre las prefecturas y los gobiernos municipales, la LDA establece que en cada provincia de departamento debe haber una subprefectura comandada por un subprefecto. Su rol es el de representar políticamente al prefecto y velar por la ejecución del presupuesto departamental asignado a la provincia.

A manera de contrapeso se ha creado el Consejo Provincial de Participación Popular, presidido por el subprefecto e integrado por todos los actores sociales, económicos y cívicos de las provincias. Esta institución tiene como objetivo coadyuvar para una integración de los planes de desarrollo municipal y departamental a través de las provincias. No obstante, las subprefecturas no disponen de recursos ni de atribuciones concretas ni de personal capacitado para proponer políticas o supervisar las ya existentes (Barbery, Knautd,

Cossío y Molina, 2002). Esto hace que se constituya un sistema administrativo ineficaz y que no haga más que denotar la falta de coordinación entre las prefecturas y los gobiernos locales (Navarro, 2003).

En la línea horizontal de la estructura administrativa prefectural es visible un diseño matricial por servicio y territorio<sup>3</sup>. Los servicios de educación, salud, infraestructura, etc. son atendidos por unidades de servicio específicas; el Servicio Departamental de Salud (SEDES), el Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), la Dirección de Infraestructura y Obras Públicas, etc. Estos servicios administrativamente responden a la línea jerárquica del prefecto, pero tienen como cabeza del sector al Ministerio del ramo, por lo que las autoridades sectoriales responden programáticamente al ministro<sup>4</sup>. Esta situación de doble dependencia da lugar a lo que Carles Ramió (1999) señala como rompimiento de la unidad de mando, ya que cada unidad tiene simultáneamente dos superiores jerárquicos.

La debilidad operativa y financiera en los niveles desconcentrados subregionales de la prefectura, por un lado, y una división organizacional con unidad de mando rota y agudizada por la penetración política partidista, por otro, hacen que en la práctica, el diseño organizacional del ejecutivo prefectural sea, estructuralmente, un cuello de botella para la implementación de políticas públicas y deterioran el cumplimiento del objetivo de prestar servicios con eficiencia, eficacia y cercanía a la población.

#### FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS

La LDA establece las funciones de las dos instituciones prefecturales: el consejo departamental y el prefecto. Los cuadros 1 y 2 resumen, respectivamente, las atribuciones del consejo departamental con los recursos que dispone y las competencias transferidas al prefecto, sus funciones administrativas, los sectores en los que puede actuar y los recursos de los que dispone.

CUADRO 1  
**FUNCIONES DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL**

ATRIBUCIONES	RECURSOS
Aprobar planes, programas y proyectos	
Aprobar el proyecto del presupuesto departamental	
Fiscalizar los actos del prefecto	
Promover la coordinación con los gobiernos municipales y otras instituciones	
Requerir informes al prefecto sobre la gestión administrativa	• Dieta por asistir a sesiones ordinarias y extraordinaria
Emitir resoluciones de censura motivada contra el prefecto	• Pasajes y viáticos
Representar ante el presidente actos y resoluciones administrativas del prefecto. Otras	• Apoyo logístico de la prefectura
Consultivas al prefecto sobre:	
• Conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento	
• Requerimientos y suscripción de convenios institucionales	
• Suscripción de contratos de obras y servicios públicos	

FUENTE: LDA.

La funciones de los prefectos –otorgadas o transferidas desde el nivel central de gobierno– pertenecen al área económica y social –no política, legislativa o judicial–, entre las que se destacan el sector caminos, el desarrollo productivo y asuntos agropecuarios en lo económico. En lo social, destacan la agenda de educación, salud, saneamiento básico y la gestión social. En ninguno de estos casos, la prefectura –o el prefecto– es responsable de la provisión directa de estos bienes o servicios públicos, sino que la provisión se realiza por medio de terceros. Por este motivo, convendrá entender las funciones/competencias del prefecto como referidas a<sup>5</sup>:

- La prestación de servicios (internos y externos).
- La formulación de planes.
- La formulación y ejecución de proyectos de inversión departamental en las áreas de su competencia.

CUADRO 2

COMPETENCIAS Y RECURSOS TRANSFERIDOS AL PREFECTO

COMPETENCIAS	SECTORES	RECURSOS
<p>Formular y ejecutar planes departamentales de desarrollo</p> <p>Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública. Construcción mantenimiento de:</p>	<p>Social y económico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales; electrificación rural</li> <li>• Infraestructura de riego y apoyo a la producción</li> <li>• Investigación y extensión técnico-científica; conservación y preservación del medio ambiente; promoción del turismo; programas de asistencia social; programas de fortalecimiento municipal; y otros concurrentes con los gobiernos municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios y usufructos</li> <li>• 25 por ciento del Impuesto especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD)</li> <li>• Regalías</li> <li>• Transferencias</li> <li>• Créditos</li> <li>• Fondo de compensación</li> <li>• Asignaciones para servicios personales de Educación, Salud y Servicios personales</li> </ul>
<p>Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y el presupuesto de los servicios personales de:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> <li>• Salud</li> <li>• Asistencia social</li> </ul>	
<p>Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios personales de:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia social</li> <li>• Deportes</li> <li>• Cultura</li> <li>• Turismo</li> <li>• Agropecuarias</li> <li>• Vialidad</li> </ul>	
<p>Elaborar el proyecto de presupuesto departamental</p> <p>Ejecutar el presupuesto departamental</p>		

CUADRO 2

COMPETENCIAS Y RECURSOS TRANSFERIDOS AL PREFECTO (cont.)

COMPETENCIAS

---

- Promover la participación popular
  - Canalizar requerimientos, gestiones y relaciones de los gobiernos municipales
  - Dictar resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones técnico administrativas
  - Resolver recursos administrativos
  - Designar autoridades administrativas departamentales y políticas
  - Gestionar créditos para inversión
  - Presidir las sesiones del consejo departamental
  - Promover la inversión privada en el departamento
  - Otras
- 

FUENTE: LDA.

Respecto a la prestación de servicios, parece ser suficiente con organizar ésta en dos categorías: a) la administración, supervisión y control de los recursos humanos y el presupuesto de algunos servicios públicos (salud y educación, entre otros) y b) funciones administrativas y financieras en general.

Es importante señalar que estas funciones no incluyen la gestión de ítems (plazas de puestos de trabajo) de personal docente (profesores) y de salud (médicos y paramédicos); la gestión presupuestaria para estos ítems ni la gestión del currículum escolar en aquellas áreas del conocimiento en las que la reforma educativa prevé la adecuación del currículum escolar según las características y necesidades regionales.

Considero que este elemento es esencial para cualificar este proceso de descentralización como uno de “desconcentración” y para señalar una limitación clave que se impone a las prefecturas para su capacidad de gobierno o para la gestión de sus recursos y/o capacidades de gobernabilidad.

Respecto a la formulación de planes, proyectos de inversión departamental y su ejecución, corresponde señalar que se constituye en uno de los avances más importantes a favor de la descentralización departamental presentes en el diseño de la LDA. Es así, puesto que la gestión de proyectos está a cargo de la prefectura como un proceso que inicia en la coordinación y dirección de la elaboración de planes de desarrollo participativos<sup>6</sup>, la formulación

de los proyectos bajo su competencia, la financiación o cofinanciación de éstos, así como su ejecución, control y evaluación. De igual forma, la prefectura está a cargo de elaborar los programas que, de acuerdo a su competencia, son requeridos o necesarios para el desarrollo de las actividades productivas y sociales acordadas en los planes de desarrollo y que corresponden a instituciones no prefecturales.

Sin embargo, este diseño, parece recular en su espíritu e interponer "filtros de seguridad" en la aprobación y financiamiento de los planes y proyectos de inversión. Los instrumentos que norman estos procesos establecen un alto nivel de autoridad al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Exterior (VIPFE) y al Consejo Nacional de Desarrollo Económico (CONADE) al hacerlos depositarios de la decisión final de aprobación y financiación de cuanto se planifique y de cuánta inversión se programe anualmente.

En lo económico-financiero, la LDA transfiere responsabilidades o atribuciones —en las tres materias anteriormente citadas— acompañadas con un nuevo régimen económico y financiero para la prefectura, según el siguiente detalle. Los recursos de dominio y uso departamental son<sup>7</sup>:

- Las regalías departamentales creadas por Ley.
- Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental.
- El 25 por ciento de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados.
- Las asignaciones consignadas anualmente en el presupuesto general de la nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación (TGN) para casos de emergencia y desastres naturales.
- Los créditos y empréstitos internos y externos.
- Recursos provenientes de la enajenación (venta) de bienes a su cargo.
- Ingresos por prestación servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- Legados, donaciones y otros ingresos similares.

Para el financiamiento de los programas y proyectos de inversión se debe asignar el 85 por ciento de las regalías, del fondo de compensación y del impuesto especial a hidrocarburos, mientras que para gastos administrativos se debe asignar hasta el 15 por ciento de esos recursos<sup>8</sup>.

Nótese que en este diseño, a diferencia del diseño municipal<sup>9</sup>, las prefecturas no tienen la potestad de generar ingresos impositivos propios.

Con la reforma tributaria, la Ley de Participación Popular y la LDA se configuró en Bolivia una nueva estructura impositiva que desarrolla un nuevo sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Particularmente importante es el principio de la coparticipación de fondos públicos, que en el caso de la LPP son los Fondos de Coparticipación Tributaria y en la LDA son el IEHD. La tabla 1 resume la estructura de ingresos por fuente de financiamiento de las nueve prefecturas en el año 2001; datos obtenidos de la seminal investigación titulada "Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural" (ECP).

TABLA 1  
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS PREFECTURAS (2001)

FUENTE	PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS
Ventas	7
IEHD	8
Regalías	9
Transferencias	61
Créditos	13
Fondo de Compensación	2
Total	100

FUENTE: ECP.

El modelo se completa con los recursos de los fondos de inversión y desarrollo (Fondo de Inversión Social, Fondo de Desarrollo Campesino y Fondo Nacional de Desarrollo Regional), que son unidades desconcentradas del gobierno central con la misión de promover desarrollo —social y económico— financiando proyectos de inversión pública. En general, los fondos responden a los objetivos del gobierno central y/o sus financiadores (agencias

de cooperación, préstamos, donaciones, etc.). En el caso de las prefecturas, los fondos actúan como cofinanciadores de proyectos públicos que cumplan con ciertos requisitos, dando lugar a programas de inversión compartida.

En el nivel municipal, en cambio, los recursos fluyen en forma de transferencias; el gobierno central dirige, por medio de ellos, las acciones de los gobiernos locales (Escalante, 1999). Estas transferencias tienen un carácter condicionado. Se seleccionan municipios con criterios de pobreza y población, se discrimina positivamente sectores como educación o salud, y en otros casos se apoya sectores productivos discriminando a favor de los municipios más pobres.

Este modelo conduce a que la mayor parte de la inversión pública se encuentre desconcentrada en diversos niveles administrativos (incluidas las prefecturas) y descentralizada en el nivel municipal.

#### COROLARIO

El diseño de la descentralización departamental boliviana, expresado en la LDA y su implementación, contiene un avance importante y varias limitaciones insuperables. Como avance, es destacable el rol transferido a los departamentos de identificar sus necesidades, definir sus prioridades y escoger qué cosas hacer y qué cosas no hacer para su desarrollo económico y social; éste es un rasgo propio de una descentralización de competencias.

Sin embargo, este proceso se frena en el momento en que su diseño es contenido, limitado y reducido a cuestiones específicas. En particular, el caso de la prestación de servicios (educación, salud y asistencia social) ceñida a la administración, supervisión y control de los recursos humanos y las partidas presupuestarias de estos servicios no permite que las prefecturas cumplan funciones más allá de las de agencias de pago; éste es un rasgo propio de una desconcentración administrativa. Igualmente, la adición de filtros de control y aprobación (VIPFE y CONADE) en el financiamiento de la inversión deja muchas veces por los suelos el proceso previo de planificación y programación regional; éste es otro rasgo de un



diseño que valora en alto grado la incorporación de candados que evitan descentralizar la toma de decisiones. Finalmente, no permitir que las prefecturas tengan la competencia de generar recursos impositivos propios retiene en la categoría central la generación de ingresos, así como el control de gastos e inversiones departamentales.

Por todo lo anterior, el proceso es un híbrido entre desconcentración administrativa y una limitada transferencia de competencias con un innegable matiz centralista.

## 1.2. ABSORCIÓN DE COMPETENCIAS

En el apartado anterior se propuso clasificar las competencias prefecturales en prestación de servicios, formulación de planes y la gestión de proyectos de inversión (incluidas la formulación y ejecución) prefectural y privada; siguiendo esa misma lógica, parecen destacar —en la prefectura— numerosas funciones referidas a la prestación de servicios (para uso interno y externo a la institución) que definen su perfil institucional como productoras netas de servicios.

Un estudio de Lora (Lora, 2005) pormenorizado de los servicios que prestan las prefecturas según el ámbito de sus competencias aporta datos importantes sobre qué funciones y cómo las están desempeñando, cosa que muestra el grado de absorción de sus competencias.

En promedio, el 26 por ciento de los servicios son “internos” referidos al seguimiento, evaluación de proyectos en ejecución y a la emisión de informes e información para uso interno de la institución. Si a esto añadimos el porcentaje de normas que produce la institución, referidas esencialmente a la formulación de reglamentos internos, planes sectoriales y otros instrumentos normativos, se puede llegar a la conclusión de que la prefectura básicamente es una institución con una orientación hacia adentro, es decir, dedicada a producir para sí misma (Lora, 2005).

Los servicios externos, por su parte, se refieren a: a) la provisión de asistencia técnica, de información sectorial del departamento, al control de la calidad de algunos servicios (salud y

educación), al control medioambiental y a la supervisión de servicios turísticos; b) la promoción de actividades productivas, asistencia técnica y provisión de información para el establecimiento de negocios y c) bienes de infraestructura caminera. En general, la contribución de la prefectura al primer punto es –estadísticamente– marginal; en el segundo caso la producción prefectural es crítica por la importancia de estas actividades en los sectores de agricultura, silvicultura, caza y pesca; industrias manufactureras y transportes, almacenamiento y comunicaciones, principales contribuyentes al PIB; en el tercer grupo de servicios, la contribución prefectural es, también, significativa por la importancia del sector transportes e infraestructura.

Las competencias transferidas por la LDA fueron asumidas (absorbidas) por las prefecturas en ritmos e intensidades distintos revelando, por un lado, elementos clave de la forma en la cual es interpretada y cumplida la normativa y, por otro, la forma en la cual son atendidas las demandas de grupos políticos, gobiernos (central y municipal) y sectores socioeconómicos nacionales y/o regionales. Como es previsible, las relaciones de las prefecturas con sus demandantes están, pues, mediatizadas por una lógica partidista, corporativa y clientelar.

No obstante de existir ritmos e intensidades distintas parecen identificarse convergencias en algunas áreas de la actividad prefectural más que en otras. Así, las áreas con mayor carga competencial son las direcciones de Desarrollo Productivo, de Recursos Naturales y Medio Ambiente, el Servicio Departamental de Educación y las reparticiones administrativas de Finanzas, Despacho Prefectural y la Secretaría General y de Coordinación (Lora, 2005).

La variabilidad en la absorción de competencias abre el análisis a dos temas importantes: a) La capacidad prefectural de asumir las competencias transferidas y b) las competencias asumidas fuera de lo establecido en la LDA.

Según la investigación de Lora (Lora 2005), la alta variabilidad parece responder fundamentalmente a un incompleto conocimiento o interpretación de la norma. Entre las respuestas ofrecidas por cada prefectura destacan la duplicación de competencias, las

nuevas competencias autootorgadas mediante normas propias, y las competencias que no se ejecutan.

Esta primera línea explicativa parece responder a la primera inquietud (capacidad prefectural) resaltando déficit organizacionales, ineficiencias administrativas y ausencia de una línea de mando y coordinación interna, además de problemas en la absorción de varias competencias.

Las competencias asumidas fuera de lo establecido en la LDA tienen, a diferencia del punto anterior, explicaciones más allá de las capacidades de absorción y caen en la arena de las negociaciones políticas y los juegos de poder entre los diferentes actores que intervienen en la gestión pública prefectural.

En particular, me refiero a programas de inversión en niveles de competencia municipal o fuera de lo estrictamente establecido en la LDA. La programación de inversiones normalmente ha incluido las competencias asignadas a la prefectura en la LDA, otras que no son de su competencia pero sí demandadas por la sociedad y otras de competencia estricta de los gobiernos municipales, que por el principio de subsidiaridad han sido asumidas por las prefecturas. La realidad del gasto prefectural muestra un alto índice de gasto en actividades extra LDA y gasto de competencia municipal. En promedio (tabla 2), entre 1997 y 2000 el gasto extra LDA representó casi la mitad del gasto sectorial de las nueve prefecturas.

TABLA 2

ÁMBITO DE GASTO DE LAS PREFECTURAS (1997-2000)

TIPO DE GASTO	PORCENTAJE DEL TOTAL DE GASTO PREFECTURAL
Gasto según LDA	52
Gasto extra LDA	48
Saneamiento básico	34
Salud	22
Educación	18
Otros	26
Gasto de competencia municipal	sin determinar

FUENTE: ECP.

Esta estructura del gasto —que no incluye las transferencias para el pago de gastos personales en salud y educación— pone en

evidencia con claridad por lo menos dos cosas: a) la elevada presión por una intervención pública prefectural, fundamentalmente social, más allá de la estrictamente señalada en la LDA y b) los gobiernos municipales carecen de capacidad, o eluden su responsabilidad de invertir en educación, salud y saneamiento básico<sup>10</sup>, lo que implica la prevalencia de un rol aún protagónico del gobierno central en estas materias.

El debate sobre el adecuado o inadecuado diseño de transferencias fiscales entre niveles de gobierno y el proceso de toma de decisiones se tensiona en este punto ante la evidencia empírica de que las funciones delegadas al prefecto parecen quedar insuficientes por la elevada proporción de gasto prefectural extra LDA.

Finalmente, la tabla 2 sugiere dos inferencias que pueden resultar importantes a la hora de repensar la descentralización<sup>11</sup>. Primero, podría sugerir un elemento de la gobernabilidad departamental; es decir, al comparar las competencias de intervención prefectural definidas en la LDA *versus* los sectores en los que la prefectura está realmente interviniendo, puede sugerir un problema potencial de crisis de gobernabilidad por el lado de la sobrecarga de demandas de los ciudadanos (Pasquino, 1988<sup>12</sup>). Segundo, más bien podría estar reflejando —en el ciclo natural de las políticas públicas— un proceso incrementalista que marca la pauta para un ajuste de la política de descentralización en el tema de transferencias y competencias.

Una vez detectados los sectores en los que la prefectura realiza inversiones fuera de la LDA corresponde identificar las instancias organizacionales en las que se realizan estas prácticas. Al respecto, la tabla 3 presenta esta información con fuente en el Viceministerio de Descentralización Departamental.

La tabla 3 revela la discrecionalidad de la acción prefectural en la prestación de servicios y en la inversión pública. El impacto de estos proyectos en el presupuesto de cada prefectura va desde el 29 por ciento (Tarija) hasta el 45 por ciento (Pando) del total asignado a inversiones. La mayor parte de los proyectos fuera de la competencia prefectural son de competencia

municipal. Esta situación se ha evidenciado en todas las prefecturas y en todos los años, y obedece a tres factores:

1. Presión (partidista o clientelar corporativista) para realizar proyectos municipales fuera de la competencia prefectural, fuera de la competencia concurrente y fuera de la planificación de mediano y largo plazo.
2. Condicionalidad determinada por la fuente de los recursos de inversión.
3. Urgencia sobrevenida o una nueva demanda regional y/o municipal para la cual no existen recursos previstos o suficientes.

TABLA 3

**PORCENTAJE PROMEDIO DE PROYECTOS FUERA DE LA LDA EJECUTADOS POR INSTANCIA ORGANIZACIONAL PREFERENCIAL**

INSTANCIA ORGANIZACIONAL	PORCENTAJE	INSTANCIA ORGANIZACIONAL	PORCENTAJE
Inst. desconcentradas	0	SDFMC	0
Corregimientos	5	Dir. Desarrollo Productivo	1
SEPCAM	4	Dir. RRNN y Medio Ambiente	2
SEDUCA	17	Dir. Infraestructura	26
SEDES	4	Dir. Desarrollo Social	19
SEDEGES	0	Administración Central	0
SEDAG	7		

FUENTE: ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE LAS ACTUALES COMPETENCIAS PREFERENCIALES. VICEMINISTERIO DE DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL.

La presión partidista generalmente llega a la prefectura en ambas direcciones, es decir, desde el nivel central, así como desde el local. Esta última es generalmente canalizada por los consejeros departamentales. Inversiones de este tipo, sin embargo, no están necesariamente fuera de la Ley, puesto que cuentan –en muchos casos– con la autorización del Ministerio de Hacienda. Lo anterior puede interpretarse como hechos amparados por cierto grado de elasticidad de la norma, que abre ventanas a este tipo de acciones prefecturales.

### 1.3. CAPACIDADES DE GESTIÓN COMO DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICA PARA GOBERNAR EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL

Conviene exponer algunas líneas conceptuales introductorias sobre la idea de capacidad de gestión utilizada en este documento. La definición más apropiada es aquella que parte por establecer que lo público ahora se extiende cada vez más a esa zona gris entre lo estatal y lo societal; un área en la cual las diferentes etapas del ciclo (o los ciclos) de las políticas públicas demandan especificidades de los actores (como gestores o beneficiarios de las políticas públicas) y sus interacciones. Por tanto, la capacidad de gestión requiere algo más que buenas burocracias, requiere autonomías arraigadas o *embedded autonomy* (Evans: 1996<sup>13</sup>), en tanto expresión de coherencia interna y conectividad externa (Repetto, 2000). Esta segunda característica es clave para entender cómo las interacciones entre actores (políticos, burócratas y sociedad) determinan el ciclo de las políticas públicas, pero especialmente las etapas de diseño/formulación e implementación.

Lo anterior significa que para consolidar altos grados de capacidad de gestión pública no alcanza con la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas (material y simbólicamente) y con habilidad para gestionar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien, se requiere complementar este componente burocrático con un denso entramado de reglas de juego formales e informales que mejoren la organización y representación de todos los grupos sociales, a la vez que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos de agentes estatales (políticos, expertos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la sociedad (Repetto, 2000).

Inscrito en ese marco conceptual, en este capítulo, capacidades de gestión son aquellas referidas a: la facultad, técnicas y procedimientos utilizados para formular políticas, planes y programas; los recursos de autoridad política o legitimidad del prefecto, y el grado de independencia (o libertad) para decidir sobre la inversión y el gasto prefectural.

Respecto a la capacidad de formular políticas, planes y programas es un proceso dotado de facultades, técnicas e instrumentos establecidos en la LDA y el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

La coordinación entre los tres niveles de gestión (nacional, departamental y municipal) viene establecida en: a) el SISPLAN, cuyo diseño busca garantizar el principio de integralidad en la planificación<sup>14</sup>; b) el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que coordina el proceso de inversión y rendición de cuentas en los tres niveles de gestión pública y c) en el diseño de transferencias fiscales, que busca primordialmente los principios de equilibrio fiscal y subsidiaridad.

Este diseño dotó al proceso de planificación de cuatro características relevantes; corresponde puntualizar, que estas características son más evidentes en unas prefecturas que en otras y que algunas no lograron materializarse y quedaron sólo como postulados del diseño descentralizador departamental:

1. Es un proceso en cuyo diseño se pretendió la concurrencia de los intereses nacionales (Plan General de Desarrollo Económico y Social) que dan líneas directrices, los intereses de diferentes actores sociales y estatales (las ONG, comités cívicos, juntas de vecinos, confederación de empresarios, gremialistas, la Iglesia<sup>15</sup>, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, etc.) y los intereses provinciales y municipales por medio de los consejeros departamentales.
2. Por lo menos en el diseño, pretende ser un proceso en el que se integra la planificación municipal con la departamental y estas dos con la nacional.
3. La planificación y su programación anual están sometidas a tres (o más) instancias de aprobación, el Consejo Departamental, el VIPFE y el CONADE.

El VIPFE juega un rol doble en la programación anual, vía la presupuestación. Este doble rol consiste en dar "directrices" presupuestarias (techos) y aprobar los Programas Operativos Anuales y sus respectivos presupuestos.

Tal proceso, que tiene evidentes virtudes, tiene elementos que lo debilitan. En particular, las últimas dos características, lejos de aportar un mecanismo de control y de conciliación de procesos, hace que la planificación departamental, legítimamente consolidada, sufra una vulneración crítica al estar a expensas, en última instancia, de la decisión final del poder ejecutivo central, representado por el VIPFE y CONADE. El problema en sí mismo no es ése, el problema es que muchas veces la agenda del ejecutivo central (VIPFE y CONADE) es distinta a la agenda departamental, circunstancia en la que se superponen las prioridades e intereses del gobierno y/o los organismos internacionales de financiamiento.

Respecto a los recursos de autoridad política o legitimidad del prefecto, cabe señalar que siendo la legitimidad de la autoridad política un factor fortalecedor de la capacidad de gestión, la ausencia de ésta cuestiona —cuando menos— la capacidad con la que los prefectos actuaron desde 1995 hasta 2005.

La legitimidad proviene del reconocimiento que el electorado haga de sus gobernantes. Dicho reconocimiento se basa en el convencimiento pleno de que el cargo que desempeñan los gobernantes está acorde con una decisión tomada de manera democrática. La importancia de las elecciones está en la representatividad ideológica de los votantes en el gobierno. Si hasta 2005 los prefectos eran designados directamente por el presidente de la República, esta idea de legitimidad choca con la idea de esperar algún tipo de legitimidad en el ejercicio político gubernativo de la figura de prefecto en Bolivia. No obstante, podría esperarse que la legitimidad de los prefectos se haya derivado de las formas democráticas de elección del presidente de la República. Esto es legitimidad indirecta.

La legitimidad como tal ayuda a crear en el *animus* de las personas la idea de que sus gobernantes lo son debido a su apoyo, y esto lo manifiestan en el cumplimiento de las disposiciones legales (Aguilera, 2005) y en su participación en la gestión gubernativa.

Participar es una señal inequívoca de aceptación. La aceptación, por parte de los gobernados, de la autoridad impuesta —el prefecto— y de sus procesos de gestión es un tema de legitimidad,



pero también de credibilidad y confianza; valores, estos últimos, que estuvieron continuamente a prueba y que tuvieron, en el descrédito de los procesos de planificación su principal enemigo.

La elección del prefecto en las urnas desde el año 2005 ha corregido la carencia de recursos de autoridad, pero ha creado un nuevo escenario de vacíos políticos. Puesto que descentralizar supone inevitablemente una recomposición de fuerzas y pesos, los nuevos prefectos encaramados en su indiscutible legitimidad electoral se han puesto a la labor de intentar gobernar desde las regiones, tropezando con dos tremendos obstáculos como son la carencia de instrumentos normativos y el intento perseverante del gobierno de Evo Morales por recuperar esos espacios de poder perdidos.

Tanto en el modelo anterior (prefectos elegidos por el presidente) así como en el actual, el diseño institucional y las instituciones deberían evitar la inestabilidad del prefecto y/o del sistema político mismo<sup>16</sup>; no obstante, las evidencias empíricas –parafraseando a Habermas– hasta aquí presentadas superan la entendible aspiración gubernamental de dirigir, desde el “centro”, un ideario de desarrollo e identidad programáticos en las tres categorías de gestión pública gubernamental. En términos de Habermas, se trataría, más bien, de la pretensión de legitimidad para justificar un diseño gubernativo que utiliza una instancia de gobierno –la prefectura– para trascender el poder político desde el centro hacia las regiones.

El sistema político departamental ahora dotado de legitimidad electoral, pero carente de normativas, vuelve a fallar en el componente legislativo y fiscalizador –el Consejo Departamental– porque éste adolece de los mismos problemas de legitimidad política que en su tiempo vivieron los prefectos.

Respecto al grado de independencia para decidir la inversión y el gasto prefectural, el análisis se basa en el ejercicio de identificar cuáles de los recursos prefecturales son de entera disposición del prefecto y cuáles de éstos no.

La media de ingresos fiscales en el periodo de análisis muestra que más del 90 por ciento de los ingresos de las prefecturas son recursos dependientes (las prefecturas no los generan por ellas

mismas) y condicionados (las prefecturas deben gastar estos recursos según lo que la norma y las decisiones centrales le marcan). Esta situación resta a las prefecturas capacidad de gobierno y vulnera el proceso de ejercicio de gobierno que las prefecturas practican o deberían practicar, de acuerdo al SISPLAN. Si a esta nueva evidencia se acompaña la explicación sobre cómo el marco reglamentario para planificación e inversiones reserva para el nivel central todas las decisiones finales sobre la inversión prefectural, se puede concluir que:

- Las prefecturas no tienen capacidad para generar recursos.
- Las prefecturas no tienen capacidad para decidir sobre el uso de los recursos que le son asignados.
- Finalmente, sobre lo poco que pueden decidir las prefecturas (cartera de proyectos), el nivel central toma la última decisión en base a filtros financieros y programáticos.

## 2. ANÁLISIS DE FACTORES ESTRUCTURALES: CINCO FACTORES

Entre los múltiples factores que condicionan los resultados descritos en las líneas previas hay cinco que son estructurales y cuya existencia configura el modelo boliviano de descentralización departamental. El análisis de estos cinco factores está realizado desde una postura crítica, subyaciendo la idea de que no es posible una descentralización departamental mientras ellos permanezcan en el diseño y en la práctica futuras. Los principales desafíos de un futuro proceso descentralizador pasan, ineludiblemente, por superar estas cinco cuestiones:

- La cadena de mando en la toma de decisiones.
- El modelo de descentralización fiscal.
- La brecha entre la matriz de competencias y las competencias absorbidas.
- La deficiente gestión pública.
- El sistema de pesos y contrapesos.

## 2.1. LA CADENA DE MANDO EN LA TOMA DE DECISIONES: LA TENSIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y EL NIVEL DEPARTAMENTAL

Los criterios y procedimientos para la toma de decisiones sobre inversión y gasto público departamental responden a un diseño esencialmente centralista en un ambiente de demandas crecientemente descentralizadas.

El proceso de planificación departamental puede sufrir —y en la práctica lo sufre— una vulneración vital al depender totalmente de la decisión final del poder ejecutivo central, representado por el VIPFE y CONADE.

La cuestión clave aquí es que, primero, los proyectos de inversión de las prefecturas están sujetos a la evaluación del VIPFE, quien decide si éstos son o no aprobados para ser parte del Programa de Requerimientos de Financiamiento Nacional. Segundo, al existir desfases de tiempo y de visión programática entre el PDD y el PGDES, puede ocurrir —y de hecho ocurre— que los proyectos identificados como prioridad del departamento no coincidan con las prioridades del CONADE, del PGDES o de los organismos financiadores.

Lora (Lora, 2005), en entrevista directa con prefectos, señala que éstos identificaron el centralismo como un importante factor externo para explicar la baja absorción de competencias. Los problemas relacionados con el centralismo se refieren esencialmente a la existencia de asimetrías en la información entre niveles de gobierno como, por ejemplo, ocultamiento y monopolio de información con respecto al financiamiento externo y a la gestión de proyectos de inversión por parte del VIPFE, así como el establecimiento de techos y la asignación de recursos provenientes del TGN sin consideración de las prioridades departamentales. Por otra parte, problemas referidos a la burocracia y retrasos en los desembolsos desde el nivel central, lo que tiene sus principales efectos en la ejecución tardía de la inversión pública prefectural.

## 2.2 EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El modelo fiscal establecido en la LDA contiene puntos clave y cuellos de botella que pueden estar dando lugar a deseconomías

de escala, ineficiencias administrativas y principios de crisis de gobernabilidad. Éstos son:

- El alto grado de condicionamiento de las transferencias.
- La inexistencia de recursos propios (tipo tasas o impuestos).
- El sistema de asignación presupuestaria fiscal con dos tipos de principios: *per capita* y pro pobre, pero ausente de principios de fuente/origen. Este último principio sí está presente en la asignación de recursos provenientes de las regalías por explotación de recursos naturales renovables y no renovables.
- La administración de fondos centralizada por el TGN.

### 2.3 LA BRECHA ENTRE LA MATRIZ COMPETENCIAL Y LAS COMPETENCIAS EFECTIVAMENTE ABSORBIDAS POR LA PREFECTURA

La comparación entre competencias asignadas y competencias absorbidas pone en evidencia dos cuestiones estratégicas: hay competencias que no pueden ser absorbidas y hay competencias que deberían ser transferidas a las prefecturas.

Parece insuficiente el catálogo competencial elaborado en la LDA; evidencia esta situación la continua vulneración de los principios de subsidiaridad y de separación de funciones por órgano territorial (Estado central, prefectura y gobierno municipal).

En los últimos años, el Viceministerio de Descentralización ha trabajado intensamente en definir nuevos catálogos competenciales con un enfoque de separación de procedimientos por categoría territorial. El presente documento sostiene que la separación de competencias debe ser enfocada en procedimientos y recursos financieros: C + R (competencias más recursos), con un respeto estricto a la jurisdicción territorial, distinta a la jurisdicción espacial, evitando de esta forma el desvío de recursos prefecturales a proyectos nacionales y municipales.

### 2.4 UNA GESTIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL QUE HACE AGUAS

La gestión pública departamental está caracterizada por la coexistencia de prácticas preburocráticas (en el sentido weberiano), sobreburocratizada en ciertos procesos y con una débil o inadecuada

adaptación de principios posburocráticos; el resultado es una gestión prefectural patrimonialista/clientelar, atrofiada internamente y descoordinada con los otros niveles de gobierno.

Todas las prefecturas han sido dotadas de herramientas modernas para dirigir, controlar y ejecutar sus procedimientos internos; es el caso de programas de control gerencial de proyectos, sistemas de auditoría interna, procedimientos de contratación y adquisición, procedimientos de organización y planificación de corto, mediano y largo plazo, etc. Estas modernas herramientas de gestión han sido implementadas en un contexto institucional de recursos insuficientes (financieros, logísticos y humanos) y culturas muy arraigadas; el resultado ha sido previsiblemente inferior —cuando no opuesto— al deseado.

Es importante, pues, señalar que, de manera general en las nueve prefecturas, se identificó que las deficiencias en su equipamiento e infraestructura, la alta rotación de personal, su calidad (grado de profesionalización) y el déficit de personal en algunas áreas han sido determinantes en un 36 por ciento (Lora, 2005) para el desempeño institucional y el grado de absorción de las competencias.

En un 23 por ciento de los casos (Lora, 2005) los problemas relacionados con el funcionamiento interno de las prefecturas han sido determinantes del grado actual de absorción de sus competencias. Entre estos factores destacan deficiencias en la estructura organizacional (duplicidad de funciones y centralización de procesos administrativos), las malas prácticas burocráticas (retardación de trámites, procesos de compras y de licitaciones irregulares, retrasos en los desembolsos, etc.) y, en general, centralización de funciones.

A todo lo anterior se suman problemas de coordinación interna entre instancias prefecturales y la ausencia de procesos y procedimientos claros que determinen su funcionamiento. Todos estos factores relacionados con el funcionamiento interno de las prefecturas convergen con la ineficiencia en la asignación y en la ejecución del gasto corriente, así como en la asignación de estos recursos hacia proyectos que no son de competencia prefectural.

## 2.5 EL SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS: EL CONSEJO DEPARTAMENTAL

Los consejos departamentales han demostrado insuficiencia funcional y operativa, además de estar penetrados político-partidistamente, hecho que impacta en el desempeño de la gestión pública prefectural.

Como se desarrolló anteriormente, la superación de los problemas del Consejo Departamental pasa por dotarle de legitimidad política, pero además de recursos financieros para su funcionamiento y de cualidades fiscalizadoras efectivas. Queda pendiente, para un debate nacional, la facultad de descentralizar en el nivel departamental competencias legislativas que vayan más allá de las existentes resoluciones administrativas. En cuyo caso, el consejo departamental también debería ser sujeto de reconceptualización en términos de dotación de cualidad de cuerpo legislativo departamental. El tema de fondo es el debate sobre el modelo de Estado. Pasar de un Estado unitario y monolítico a un Estado multinivel en lo legislativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, ODETTE: *La legitimidad como factor determinante en la gobernabilidad de un Estado*, publicación electrónica: [www.monografias.com](http://www.monografias.com). 2005.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL: *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.
- BARBERY, R., et. al. *Prefectura y municipios en Bolivia: una relación pendiente*, CEPAD y Banco Mundial, Santa Cruz, 2002.
- BARRIOS, FRANZ: *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia*, Plural Editores, La Paz, 2003.
- BARRIOS, F., et. al.: *Profundizando la descentralización: competencias prefecturales*, Plural Editores, La Paz, 2006.
- DUETSCHGE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH: *Análisis de la capacidad de absorción de competencias (nueve prefecturas)*, La Paz, 2005.
- ESCALANTE, S. *Autonomía fiscal de los gobiernos locales: Una revisión formal de los determinantes*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, 1999.

- GACETA OFICIAL DEL ESTADO: leyes y decretos varios en descentralización y prefecturas.
- GALINDO, MARIO: *Autonomías departamentales: descentralización fiscal financiera*, comisión de autonomía del comité pro Santa Cruz, Santa Cruz, 2005.
- HABERMAS, JÜRGEN: *Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa*. Valencia: Episteme Centro de semiótica y Teoría del espectáculo, Universitat de València Asociación Vasca de Semiótica, 1994.
- LORA, ENRIQUE: *Estudio de análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales*, Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, La Paz, 2005.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA y PAP-HOLANDA: *Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión prefectural*, La Paz, 2002.
- NAVARRO, MARC: "La coordinación interinstitucional en el nivel intermedio: la asignatura pendiente de la descentralización en Bolivia", en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina: Especial Bolivia*, IIG, Barcelona, 2003.
- RAMÍO, CARLES: *Teoría de la organización y Administración pública*. España. Tecnos, 1999.
- REPETTO, FABIÁN: "¿Es posible reformar el Estado sin Transformar la Sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana" en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* #16. Febrero, 2000.

## NOTAS

1. Art. 1º de la Ley 1654.
2. Este énfasis quiere remarcar que la investigación fue realizada y redactada antes de la Asamblea Constituyente, pero que hasta la fecha de cierre de la edición no fue redactada ni aprobada alguna modificación a la actual Constitución.
3. La prefectura tiene estructuras matriciales diferentes en varios niveles de su organización; por ejemplo, hay divisiones por función y servicio, por función y territorio y por servicio y territorio. En este apartado se hace referencia, únicamente, a la división por servicio y territorio.
4. Varios de los directores de los servicios departamentales son nombrados por el ministro del ramo. Véase Soriano, ECP.
5. Más adelante se vuelve a desarrollar este tema desde la perspectiva de su grado de absorción según si los clientes son internos o externos.

6. Se entiende por plan de desarrollo participativo los Planes de Desarrollo Económico y Social del Departamento (PDD).
7. Art. 20º de la Ley 1654.
8. Art. 21º y 22º de la Ley 1654.
9. En el caso de los gobiernos municipales, ellos reciben ingresos por impuestos a la propiedad rural, inmuebles, vehículos, transacciones sobre estos bienes, así como ingresos por tasas y patentes.
10. La ley de Participación Popular norma que las inversiones en salud, educación y saneamiento básico son responsabilidad de los gobiernos municipales.
11. Estudios posteriores enfocados en la gobernabilidad podrían determinar con precisión cuál —si acaso alguno— de estos temas de análisis es más relevante al momento de repensar la descentralización departamental boliviana.
12. Gianfranco, Pasquino (1988), *Gobernabilidad*. En Alcántara (1994).
13. Evans, Peter (1996), *El Estado como problema y como solución*. En Repetto (2000).
14. [...La nueva planificación es un proceso integral que busca... interrelacionar y lograr la interdependencia de los niveles nacional, departamental y municipal...] SISPLAN.
15. La Iglesia Católica es un actor relevante en Bolivia, país que se confiesa constitucionalmente católico.
16. Entre 1997 y 2001, en el 66 por ciento de las prefecturas existió alta rotación de prefectos y sólo en una (Beni) se registró estabilidad plena.



LA EMERGENCIA DE LAS REGIONES EN EL MAPA POLÍTICO  
BOLIVIANO

ANA HARO\*

En los últimos años la región andina se ha convertido en foco de atención para estudiosos y apasionados de la política latinoamericana. Los cambios políticos que están experimentando algunos de los países de la región suscitan enorme expectación al tiempo que desconciertan a aquellos que ya no encuentran refugio en las explicaciones clásicas que servían hasta ahora para entender las dinámicas políticas de dichos países. El cambio del escenario político tradicional al nuevo esquema de representación política acontece a una velocidad vertiginosa, por lo que encontrar las regularidades que debieran vertebrar el análisis teórico de dichas sociedades se torna algo complicado y, en ciertas ocasiones, supeditado al devenir experimental de los cambios.

Sin embargo, a pesar de las mayores dificultades para sistematizar el nuevo funcionamiento político de los países de la región, parece existir cierto consenso en la percepción de que los países de la región andina están experimentando una crisis de representación democrática (Mainwaring *et al.*: 2006, Kornblith *et al.*: 2004, Carlos Meléndez *et al.*: 2006). Dicha crisis implicaría una falta de conexión entre las demandas de la ciudadanía y las políticas públicas desarrolladas por los representantes, de manera que la ciudadanía habría retirado su apoyo a los actores tradicionales del escenario político en busca de nuevas entidades de representación

que se ajustasen más al interés de los supuestamente representados. Las consecuencias de esta crisis de representación se percibirían en la alta volatilidad de la región, la emergencia de candidatos independientes, la personalización de la política o el derrumbamiento de las fuerzas tradicionales.

En este contexto de cambio, Bolivia aparece como una de las experiencias que más retos crea al marco tradicional existente. La nueva situación se caracteriza por la apertura de varios *cleavages* o rupturas que dividen a la ciudadanía. En este sentido, el *cleavage* indígena parece enarbolarse como el primero y principal del sistema. La fuerza de la identidad indígena, en un contexto de disolución de las ideologías clásicas, así como la fusión del nuevo movimiento con el sistema de organizaciones sociales que había vertebrado hasta entonces la militancia de muchos de sus ciudadanos han logrado llevar al poder al primer presidente indígena del país con la mayoría absoluta de los votos en el Congreso. Sin embargo, existen a su vez otros *cleavages* que determinan la división política del país. Así, el *cleavage* centro-periferia abre el debate sobre el tipo de Estado que debiera existir en el país así como divide al mismo en dos grandes zonas diferenciadas: El altiplano y tierras medias, donde cinco departamentos votaron no a la autonomía de las regiones en el referéndum de 2006, y la llamada media luna, donde los cuatro departamentos que la componen votaron sí a la autonomía regional. Finalmente, se reabre un *cleavage* clásico en la política latinoamericana que haría referencia a la participación del capital extranjero en la economía regional (para algunos, imperia-lismo, para otros, símbolo de progreso) y su relación con el alineamiento de los países del continente según una mayor orientación hacia los Estados Unidos o hacia otras ideologías de corte izquierdista (Chávez, ALBA).

La existencia de varias rupturas ideológicas lo suficientemente fuertes como para incentivar la división del país hace del escenario boliviano un terreno apasionante pero ciertamente complejo y voluble para el estudio académico del país. Por esta razón, el capítulo que se presenta a continuación tratará de centrarse en un solo aspecto de la nueva configuración política del país, en un periodo de tiempo determinado y en ciertos actores en concreto.

En particular, en el presente documento nos centraremos en la emergencia del *cleavage* centro-periferia en la escena política de Bolivia. En este sentido, analizaremos cómo ha afectado la emergencia de actores regionales al sistema de partidos boliviano y, descendiendo a un nivel más bajo de análisis, cómo la fuerza del elemento regional ha afectado a la estrategia organizativa de los partidos nacionales. El primer punto nos ofrecerá una aproximación sistémica al grado de importancia alcanzado por las fuerzas regionales en un sistema hasta ahora caracterizado por su tendencia centralista; el segundo punto nos permitirá analizar desde más cerca la manera y el grado en que los partidos políticos nacionales han integrado en sus estrategias organizativas el elemento regional. En este sentido, se trataría de analizar cómo, en el proceso de adaptación de los partidos caracterizado por Panebianco, "el partido alcanza un compromiso con su entorno externo" (1998:13).

El análisis de nuestro objeto de estudio tomará como marco temporal el periodo preelectoral y postelectoral en las elecciones de diciembre de 2005. Las elecciones celebradas en ese año tienen varios puntos de interés para el asunto que nos ocupa. En primer lugar, la elección de 2005 acontece tras un periodo de creciente ingobernabilidad. El partido en el gobierno, el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), tras la puesta en práctica de una fuerte política de liberalización de la economía, perdió toda la credibilidad que había conseguido mantener durante años, y con ella, todas las "condiciones favorables para la acción de gobierno" (Alcántara: 1995). En este sentido, el derrumbamiento del MNR no sólo catapultó al MAS (Movimiento al Socialismo) sino que arrastró consigo al conjunto de fuerzas tradicionales hacia la debacle. En segundo lugar, en diciembre de 2005, Bolivia elige por primera vez los prefectos departamentales a través del voto directo. Por primera vez las autoridades regionales se presentarán como un agente de representación autónomo, legítimo y capaz de articular intereses frente a las autoridades nacionales. Finalmente, la elección de 2005 es vista por muchos bolivianos como el primer paso para un cambio de paradigma en el tipo de democracia. El propio vicepresidente del gobierno, Álvaro García Linera, en *Los retos de la democracia en Bolivia* (2005), analiza cómo la democracia liberal representativa

no habría servido como régimen de gobierno para el país y, por el contrario, cómo un nuevo modelo de tipo comunitario se adaptaría a los patrones idiosincráticos del mismo.

Finalmente, en el presente capítulo, si bien deberemos tomar en cuenta al conjunto de partidos con representación tanto en el nivel nacional como en el subnacional para el análisis de la nueva configuración del sistema de partidos, nos centraremos de manera especial en los cuatro partidos o agrupaciones con representación parlamentaria tras las elecciones de 2005. Estos partidos o agrupaciones serán el MAS, PODEMOS (Poder Democrático Social), MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) y UN (Unidad Nacional).

## 1. LA EMERGENCIA DE FUERZAS REGIONALES EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN BOLIVIA

El sistema de partidos es el conjunto de interrelaciones que vinculan a unos partidos con otros dentro de un sistema político más amplio. La caracterización de los sistemas de partidos suele definirse a partir de su número efectivo de partidos (Taagepera y Shugart: 1989), el grado de polarización de los mismos (Sartori: 1994), el grado de fragmentación (Rae: 1967) y la volatilidad de las preferencias electorales (Pedersen: 1979). En este caso, nosotros nos centraremos en el primero de los indicadores, el relativo al número de partidos, analizando en qué manera el proceso de descentralización política ha favorecido la emergencia de partidos regionales y en qué grado se asemejan, en este sentido, el sistema de partidos nacional y los sistemas de partidos subnacionales en Bolivia tras la elección directa de los prefectos.

### 1.1. EMERGENCIA DE FUERZAS REGIONALES, CAUSA Y CONSECUENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La literatura que ha estudiado la relación entre el proceso de descentralización y la emergencia de partidos regionales se ha encontrado constantemente con ciertos problemas de "aprehensión", por los que, al estudiar un acontecimiento concreto, lo que parecen

ser las causas de un fenómeno son en realidad sus consecuencias y viceversa. En este sentido, resulta ciertamente difícil saber si es la transferencia de recursos y atribuciones desde el nivel central hasta los niveles subnacionales lo que hace que emerjan partidos regionales o, por el contrario, es la emergencia de estos últimos lo que acelera el proceso de descentralización. Ramón Maíz (1999) analiza la mencionada contradicción para el caso español. En su magnífico artículo "Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los 90", el autor demuestra cómo el desarrollo del estado de las autonomías, si bien contó desde el principio con la participación de fuerzas nacionalistas, creó al mismo tiempo fuertes incentivos para que surgieran nuevos partidos no estatales que pudieran disfrutar de las transferencias político-económicas destinadas a las comunidades autónomas y del déficit federal que ha caracterizado al sistema. Si llevamos este debate académico a Bolivia, las dificultades para aprehender la relación entre la descentralización y la emergencia de fuerzas regionales se asemejan a las mencionadas por Ramón Maíz. El surgimiento de las identidades regionales está tan relacionado con la construcción institucional del país que resulta complicado discernir dónde está la causa y dónde la consecuencia.

Bolivia fue desde sus inicios un Estado unitario y centralizado. La estructura heredada desde los tiempos de la colonia dejó en el país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, una cultura centralista y jerárquica (Véliz: 1984). En el caso boliviano, el intento definitivo por construir un Estado unitario que llegase a todas las poblaciones del territorio y dependiese, en mayor medida, de las decisiones de La Paz se produjo a partir de 1952, año en que se instala en el país la llamada revolución del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Tras la derrota de la guerra del Chaco, los dirigentes emenerristas se dan cuenta de que es necesario crear un sentimiento de pertenencia que acompañe al proceso de extensión del Estado. Comienza así la reconstrucción del Estado-nación boliviano.

En 1972, ya en tiempos de la dictadura de Hugo Bánzer, se produce en Bolivia el primer atisbo de descentralización. Así, con la promulgación del Decreto de Organización Administrativa se

reformula la organización del país y se instala el punto focal del desarrollo en los departamentos. De esta manera, en cada uno de los nueve departamentos se organizan Comités de Desarrollo, éstos son, agencias autónomas de desarrollo departamental que explotarán las potencialidades de cada región y adecuarán las políticas de desarrollo a las capacidades de cada departamento. A partir de ese momento, los departamentos cobran protagonismo en el escenario socioeconómico del país.

El refuerzo institucional de los departamentos llegará en 1996, a través de la Ley de Descentralización Administrativa. Dicha ley concederá algunas competencias a las prefecturas que, en rasgos generales, ofrecerán cierto margen de maniobra para elaborar el Plan de Desarrollo Departamental y algunos fondos procedentes de las regalías de los recursos naturales que ya se repartían desde la revolución de 1952 (véase el capítulo 4).

Por su parte, los movimientos regionalistas se concentraban hasta ahora en los departamentos que más se habían beneficiado de la autonomía productiva. Ya desde la década de los setenta, Santa Cruz lidera la demanda de descentralización. Las asimetrías económicas del país se habían hecho cada vez más visibles. Según datos de la Cámara de Comercio de Santa Cruz, el 30 por ciento del PIB provenía en 2003 de ese departamento. Dicho porcentaje implicaba una crecida de un 13 por ciento puesto que en 1970 la aportación de Santa Cruz al PIB nacional era del 17 por ciento. Asimismo, en 2003, el 43 por ciento de la inversión extranjera y el 30 por ciento del consumo eléctrico se concentraban en Santa Cruz. Sin embargo, quizás el elemento que más haya contribuido a la explosión de las identidades regionales es el descubrimiento de nuevos yacimientos de recursos naturales. La explotación del gas y del petróleo dejaría a los departamentos que los disfrutaban grandes cantidades de recursos económicos en forma de regalías. Santa Cruz y Tarija serán los dos departamentos que más yacimientos tengan en sus territorios. Así, resulta especialmente descriptivo el comentario del actual prefecto de Tarija, Mario Cossío (MNR), quien arguye que "son estos recursos los que permiten crear desarrollo en el departamento pues tenemos que tener en cuenta que la financiación de la mayoría de los proyectos procede de los mencionados

recursos autónomos; las transferencias del Estado hacia la prefectura apenas representan el 10 por ciento de su financiación<sup>1</sup>.

En este contexto de creciente identificación regional se producen en varios departamentos movilizaciones demandando una mayor autonomía política y fiscal de éstos. En dichas movilizaciones se empiezan a articular algunas de las agrupaciones que se presentarán más adelante a las elecciones departamentales. De nuevo en palabras del prefecto tarijeño, "las regiones se presentaban como una entidad de desarrollo y para que éstas funcionasen era preciso luchar por la autonomía". Todo esto, analizado bajo nuestro marco teórico inicial, nos llevaría a pensar que el propio producto de anteriores descentralizaciones, esto es, las organizaciones económicas y de desarrollo de los departamentos, estarían intentando elevarse ahora como causa del demandado proceso de descentralización departamental<sup>2</sup>.

## 1.2. EL SISTEMA DE PARTIDOS NACIONAL Y EL SISTEMA DE PARTIDOS REGIONAL

Las elecciones departamentales de diciembre 2005 crean una expectación considerable en Bolivia. Como ya indicamos, éstas se inscribían en un momento de cambio general del país. Sin embargo, sólo la elección regional consiguió movilizar a casi todos los actores cruciales del sistema. Prueba de ello es que un ex presidente del gobierno, Jaime Paz Zamora, se presentará al cargo de prefecto para el departamento de Tarija, y varios diputados y senadores en el cargo y el presidente del Congreso abandonarán sus escaños para competir en la nueva arena regional. De igual forma, en cuatro departamentos (Cochabamba, Oruro, Tarija y Pando) la participación electoral en la elección prefectural, si bien se acerca bastante a la participación electoral en los comicios nacionales, alcanza cifras algo más altas. Ambos hechos romperían, en cierta forma, la afirmación de que el nivel nacional es siempre el que más interés y expectación suscita en la política de un país.

Nuestro especial interés se centra en las diferencias existentes entre el sistema de partidos nacional y los sistemas de partidos subnacionales. En este sentido, así como vemos aparecer fuerzas

regionales con respaldo electoral en las elecciones prefecturales en al menos seis de los nueve departamentos bolivianos, ninguna de esas fuerzas regionales compite en el nivel nacional. Dos posibles respuestas podrían explicar el fenómeno. En primer lugar, podría tratarse de un fenómeno incipiente que necesitaría de varios años para cristalizar y dar el salto a la escena nacional; en segundo lugar, la inexistencia de partidos regionales en el nivel nacional podría explicarse por la rigidez de las propias normas preelectorales, las cuales, en el caso boliviano, exigen que para la creación de una agrupación ciudadana se obtenga al menos un número de firmas equivalente al 5 por ciento del electorado nacional. Este número de firmas superaría en muchos casos los votos alcanzados por los partidos regionales en la elección prefectural, por lo que la posibilidad de que estos últimos alcanzasen el número de firmas requerido era bastante remota. En cualquier caso, ambas hipótesis quedan sin resolver para futuras investigaciones sobre el tema.

Para analizar las diferencias existentes entre el sistema de partidos nacional y los sistemas de partidos departamentales acudiremos al índice de de Arian and Weiss (1969) o índice de voto dual. Con la intención de utilizar la fórmula más exacta, se realizarán algunos cambios a la fórmula propuesta por los actores (véase el apéndice).

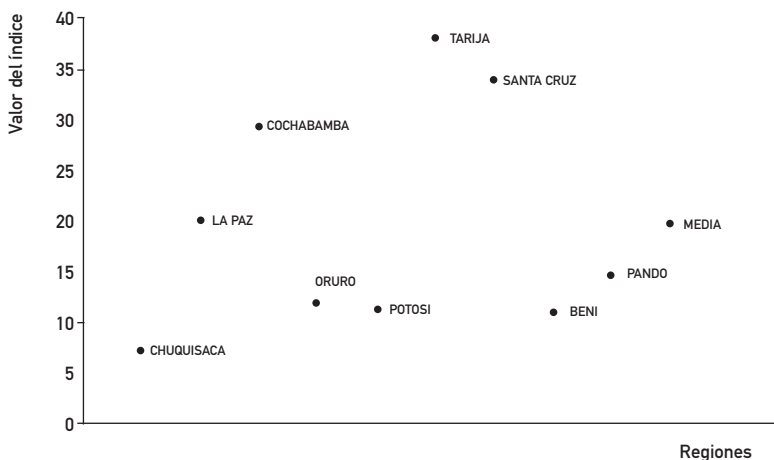
El índice de voto dual nos permite observar el comportamiento electoral de los actores en dos elecciones diferentes pero concurrentes. La idea es observar si los votantes tienen preferencias distintas según se trate, en nuestro caso, de una elección nacional o una elección regional. Un resultado elevado en el índice indicará diferencias remarcables entre la elección nacional y la elección regional. Por el contrario, un valor bajo significará una fuerte convergencia entre ambas arenas electorales. De cara al asunto que nos ocupa, el índice de voto dual nos permitirá analizar en qué grado la elección prefectural se presenta como una escena autónoma del nivel nacional y cuál es el grado de importancia que alcanzan los movimientos regionales en este nuevo escenario de autonomía.

El índice de voto dual en Bolivia muestra una gran heterogeneidad. Así, observamos ciertos departamentos, como Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, donde existen bastantes diferencias



GRÁFICO 1

## ÍNDICE DE VOTO DUAL EN LOS DIFERENTES DEPARTAMENTOS DE BOLIVIA



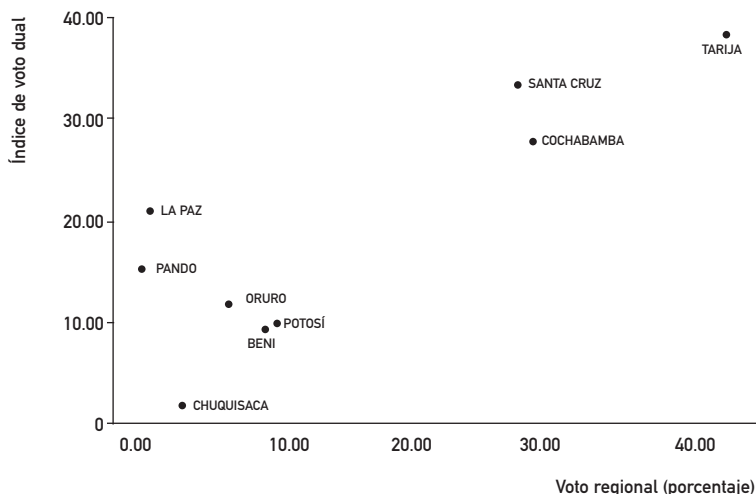
FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA CORTE NACIONAL ELECTORAL.

entre el respaldo electoral que recibieron unos partidos en la elección nacional y el que éstos recibieron en la elección departamental. Por el contrario, observamos una tendencia convergente entre ambas elecciones en el resto de los departamentos, esto es, Pando, Oruro, Potosí, Beni y Chuquisaca. En este sentido, el elevado valor alcanzado en Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz implicaría que los votantes de estos departamentos disciernen a la hora de votar en ambas arenas, de manera que, en una elección votarán a un partido y en la otra votarán a otro partido distinto. Esta fuerte divergencia entre ambas arenas electorales nos llevaría al segundo punto de nuestro análisis, esto es, el grado en que estas diferencias estarían relacionadas con la emergencia de partidos regionales.

El gráfico 2 nos muestra la correlación existente entre el índice de voto dual y el respaldo electoral obtenido por las fuerzas regionales (voto regional ajustado)<sup>3</sup>. Dicha correlación tiene un coeficiente del 0,8 y es significativa al 0,05.

GRÁFICO 2

## CORRELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE VOTO DUAL Y EL RESPALDO ELECTORAL A FUERZAS REGIONALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA CORTE NACIONAL ELECTORAL.

La correlación entre el índice de voto dual y el respaldo electoral a las fuerzas regionales nos ofrece una fotografía bastante clara. En primer lugar, observaríamos cómo en el caso de Tarija, Santa Cruz y Cochabamba la diferencia entre una arena electoral y la otra vendría dada por un fuerte respaldo electoral a las fuerzas regionales. Por su parte, en el caso de Chuquisaca, Beni, Potosí y Oruro la escasa diferencia entre una arena y otra tendría, a su vez, una correspondencia proporcional con el bajo respaldo electoral obtenido por las fuerzas regionales en esos departamentos. Sin embargo, saltan a la vista los casos de Pando y La Paz. En ambos casos, observamos un valor en el voto dual bastante alto, sin embargo, la presencia de partidos regionales es inexistente. Así, en estos dos casos, podemos afirmar que la divergencia entre la arena regional y la arena nacional no vendría explicada por el impulso de las fuerzas regionales. En el segundo apartado de este capítulo analizaremos la estrategia organizativa de

los partidos de cara a la emergencia de las regiones como nuevo actor político. Este nuevo elemento nos será útil para buscar nuevas explicaciones para aquellos casos en los que la emergencia de partidos regionales no parece ser la única explicación del voto dual.

Finalmente, una mirada más precisa al rendimiento electoral de los partidos regionales de cada departamento nos servirá para entender el juego de fuerzas que se debatió en las elecciones prefecturales de cada departamento. El análisis descriptivo de cada departamento nos permitirá relacionar los resultados electorales con las alternativas y características de los partidos que competían en la arena regional.

Como se puede comprobar en el gráfico 2, la presencia de los partidos regionalistas se da prácticamente en todos los departamentos, a excepción de Chuquisaca, La Paz y Pando aunque, en este último caso, el Movimiento por la Autonomía Regional, que había obtenido el 8,3 de los votos en el departamento de Oruro, se presentó en alianza con Unidad Nacional; al ser este último un partido de nivel estatal, no hemos contabilizado los votos de la coalición como regionales.

El departamento que más votos concedió a las agrupaciones regionales fue Tarija con un 80 por ciento de los votos. En este departamento competían por la prefectura el MAS, Camino al Cambio, liderado por el ex presidente del Congreso, Mario Cossío, y Convergencia Regional, liderada por el ex presidente de la República, Jaime Paz Zamora. Estas dos últimas agrupaciones se definen como agrupaciones de nivel e interés departamental y aspiran a encabezar en Tarija las demandas de mayor autonomía para los departamentos bolivianos.

En segundo lugar, en Santa Cruz y Cochabamba el voto de apoyo a organizaciones regionales alcanza también un porcentaje considerable con un 48 por ciento de los votos en ambos casos. Las agrupaciones regionales en los dos departamentos consiguen ganar las prefecturas. En el caso de Santa Cruz lo hará la agrupación Autonomía para Bolivia, emanada del Comité Cívico Pro Santa Cruz, principal instigador de las presiones por la autonomía política, administrativa y fiscal de las regiones, y encabezada por Rubén Darío Costas. Por su parte, en Cochabamba, como ya señalamos, la prefectura quedará en manos de Mamfred Reyes Villa y su agrupación Alianza de Unidad Cochabambina (AUN). Cabe destacar que el

líder de la Alianza abandona su candidatura a la Presidencia por Nuevo Frente Revolucionario (NFR) para postularse a prefecto del departamento. Al igual que las mencionadas en el párrafo anterior, ambas agrupaciones nacen con la intención de defender los intereses de Santa Cruz y Cochabamba en el escenario nacional y de acelerar el proceso de descentralización de los niveles intermedios.

En tercer lugar, encontraremos los departamentos de Oruro, Potosí y Beni con un respaldo a organizaciones regionales del 8 por ciento, 18 por ciento y 18 por ciento respectivamente. En el caso de Oruro, el voto regional recaerá en el Movimiento por la Autonomía Regional, agrupación ciudadana que lucha por la autonomía en un escenario poco proclive a la misma. En el caso de Potosí, el apoyo a fuerzas regionales se concreta en Integración Potosina y en el Movimiento Obrero Potosino; el primero se autodefinirá como una agrupación por la defensa de los intereses potosinos mientras que el segundo, el MOP, se define como un movimiento socialista que lucha contra la opresión de los pueblos. Finalmente, en Beni, surge el Movimiento por la Autonomía Vecinal. Esta agrupación regionalista, como las anteriores, demanda mayor autonomía para las regiones. En ninguno de los tres departamentos las agrupaciones regionales logran alcanzar la prefectura.

Finalmente, en La Paz, Chuquisaca y Pando ninguna fuerza regional logrará alcanzar el número mínimo de votos efectivos. Como en el resto de departamentos, existen múltiples agrupaciones o partidos regionales, sin embargo, éstos no logran alcanzar el apoyo electoral requerido.

## 2. EL ELEMENTO REGIONAL EN LA ESTRATEGIA ORGANIZATIVA DE LOS PARTIDOS

El presente apartado se centrará en la estrategia organizativa de los partidos políticos nacionales ante el momento de crisis y cambio vivido en los meses anteriores a la elección de diciembre de 2005. Siguiendo la línea de investigación que vertebra este volumen, nos centraremos en el elemento regional y en la forma que éste toma en el proceso de redefinición de estrategias llevado a cabo por los partidos políticos nacionales.

Cabe recordar que el sistema boliviano es un sistema electoral mixto que se compone de diputados uninominales y plurinominales. La elección del diputado uninominal está directamente relacionada con las circunscripciones que, en el caso de Bolivia, son subdivisiones menores del departamento. Por su parte, la elección de los diputados plurinominales se realiza en cada departamento, sin embargo, éstos, al igual que los senadores, participan en la misma lista que el presidente. Este tipo de organización mixta hace que convivan en el sistema diferentes prácticas de representación y, por tanto, obligan a los partidos políticos a diversificar su estrategia organizativa. Digamos que la dinámica general observada llevaría a los partidos políticos a presentar candidatos locales en cada circunscripción y a presentar a candidatos más cercanos al partido en la lista de los plurinominales. Se resolvería así la tensión explicada por Pitkin (1972) entre la representación regional y la representación nacional de los diputados.

Sin embargo, si nos acercamos a las dinámicas reales de cada uno de los partidos observamos que el mapa organizativo de cada uno de ellos es algo más complicado del que mencionábamos en el párrafo anterior. Así, los partidos políticos constituirán alianzas con otros partidos, descentralizarán su decisión o reconducirán sus recursos en función de las expectativas electorales de cada uno. Scarrow (1996:49 citado en Méndez: 2000) define la estrategia organizativa de un partido como "un plan para optimizar el uso de recursos organizativos, disponibles o potenciales, con el fin de facilitar la consecución de una estrategia electoral". Dicha definición se ajustaría perfectamente al nuevo escenario de partidos boliviano donde, dada la fuerza alcanzada por el MAS, los otros partidos tendrán que optimizar sus recursos para la consecución del esperado respaldo electoral. Mónica Méndez (2003), en su marco para el análisis de partidos en sistemas federales, propone una serie de elementos para estudiar la conexión existente entre los diferentes niveles organizativos del partido. Entre todos ellos, nosotros seleccionaremos tres para estudiar la estrategia política de los actores en cada uno de los niveles. Estos elementos serán: la organización interna de los partidos, las alianzas y las campañas electorales ante la elección de diciembre de 2005.

## 2.1 ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PARTIDO

La organización interna del partido se refiere al conjunto de recursos con los que cuenta un partido y la manera en que éstos están distribuidos dentro de la jerarquía. El número y las características de los recursos son muy variados, por lo que, en este apartado apuntaremos sólo algunos de ellos.

El MAS se "estructura en función de la división Territorial y Política Administrativa de la República. Así también como por la actividad ocupacional de grandes agrupaciones sociales y de identidad cultural" (art 8 del estatuto). Los órganos principales del partido son: el Congreso Nacional, el Ampliado Nacional y Comité ejecutivo nacional. El Congreso Nacional está compuesto por los dirigentes nacionales, departamentales, regionales, provinciales, seccionales, sectoriales y por los delegados de bases, y su función principal es la de elegir a los miembros de la dirección nacional del partido. Por su parte, el Ampliado Nacional está compuesto por la Dirección Nacional, Direcciones Departamentales y Direcciones Municipales y su función es la de concretar las líneas de acción específicas de partido y aprobar alianzas electorales. La Dirección Nacional está compuesta por presidente, vicepresidente y los presidentes de comisión y su función es la de generar propuestas de gobierno y organizar la actividad del partido. Por su parte, las direcciones departamentales colaborarán con la presentación de proyectos de gobierno y de organización del partido. La estructura descentralizada del MAS nos debería llevar a pensar en una forma de gobernanza interna multinivel, sin embargo, el liderazgo del presidente y del vicepresidente del gobierno nos obligan a pensar en una relación más jerárquica. Pudiera parecer que las divisiones departamentales son más un recurso de apoyo que un órgano de decisión.

La estructura de PODEMOS es quizás la que más nos interesa de cara al estudio regional de los partidos nacionales. En este sentido, PODEMOS se presenta como una agrupación ciudadana formada, a su vez, por varias subagrupaciones ciudadanas de corte departamental y por un partido político de corte nacional, esto es,

el Partido Demócrata-Cristiano. Resulta de enorme interés para nuestro estudio la participación de agrupaciones departamentales en el partido. En particular, hablamos de la Agrupación Siglo XXI, con base en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, la agrupación Ukaricum, con base en Potosí, y la Agrupación Dignidad, con base en Tarija. Como ya indicamos, la ley de agrupaciones ciudadanas exige que toda agrupación que quiera postularse a las elecciones presidenciales precisa de un número de firmas equivalente al 5 por ciento del electorado nacional. PODEMOS se presenta a las elecciones presidenciales gracias a las firmas del Partido Demócrata-Cristiano, pues el resto de agrupaciones no funcionan más que en el nivel departamental y no podrían conseguir las firmas correspondientes en el nacional. La alianza entre PODEMOS y las agrupaciones regionalizadas implica la participación de las agrupaciones a la hora de designar a los diputados uninominales y plurinominales que irán por PODEMOS en sus respectivos departamentos. Dicha decisión se toma de manera negociada, sin embargo, las agrupaciones tienen ventaja a la hora de decidir sobre los candidatos de sus departamentos. Tenemos que tener en cuenta que, a día de hoy, PODEMOS no goza ni siquiera de un propio estatuto, por lo que, las decisiones dentro del partido se toman fundamentalmente entre el líder nacional y los líderes regionales, en estos casos, líderes de las agrupaciones regionales.

Por lo que respecta a Unidad Nacional (UN), el partido se estructura en torno al Congreso Nacional, la Asamblea Nacional, la Dirección Nacional y sus correspondientes en el nivel departamental y local. El Congreso Nacional tiene la función de elegir al líder nacional del partido y decidir sobre la organización del mismo. La Asamblea Nacional será quien tome las decisiones sobre las líneas estratégicas del partido y las actuaciones que se deben de realizar en su seno. La dirección nacional actuará como ejecutivo del partido y tendrá representación de los tres niveles de organización. Finalmente, las asambleas y direcciones regionales y municipales ejercerán las mismas funciones que las nacionales, pero en sus correspondientes territorios de acción.

La gobernanza interna de UN parece tener un peso predominante de la cúpula central. Así, la postulación de candidatos para diputados debe contar con el beneplácito de la directiva nacional del partido.

En este sentido, basándose en encuestas y grupos focales, los líderes nacionales realizan el seguimiento de los candidatos con mayor apoyo y, entre éstos, eligen a los candidatos que podrán postular<sup>4</sup>. Esto nos indica una preponderancia de la cúpula central, quien decide sobre las líneas del partido y sobre la propia selección de candidatos.

Finalmente, la organización del MNR es seguramente la que más ha tenido que variar su estructura de funcionamiento. Así, si bien formalmente no ha sufrido grandes cambios, en la práctica ha tenido que adaptarse a la coyuntura del momento. La estructura del MNR responde, como las anteriores, a la división político-administrativa del país. Así, tendrá sus órganos en cada uno de los niveles. Las funciones de cada órgano se parecen bastante a las de los otros partidos: una asamblea o convención nacional que establece las líneas estratégicas del partido y elige a los líderes del partido; un ejecutivo que se encarga de presidir el partido y ejecutar las decisiones de la asamblea; divisiones territoriales que articulan el partido en el territorio nacional y que están presentes en los órganos nacionales de decisión. Quizás el dato más relevante es la existencia de Órganos de Dirección Territorial que tratarían de asegurar la continuidad de las líneas generales del partido en todo el territorio. Estos órganos nos podrían hacer pensar en una centralización mayor del partido.

Sin embargo, como apuntamos, la organización real del partido se aleja de la pretendida formalidad. Tras el fracaso de 2003-2005, el MNR salió completamente deslegitimado del gobierno y perdió contundentemente su respaldo electoral. El liderazgo del partido recayó en Mirtha Bustamante García, sin embargo, nadie quiso hacerse responsable de la candidatura a la presidencia. Apenas cuatro meses antes de la elección presidencial, el MNR no tenía postulante a la Presidencia. Por su parte, los anteriores líderes del partido retornaron a las regiones para mantener el liderazgo, destacando la candidatura a prefecto del ex presidente del Congreso, Mario Cossío, bajo la alianza MNR-Camino al Cambio, de corte regional.

## 2.2 ALIANZAS ELECTORALES

El desconcierto creado por el devenir de los acontecimientos en los meses previos a la elección de diciembre de 2005 hizo que surgieran



múltiples alianzas entre partidos. Estas alianzas se realizaron tanto entre partidos nacionales como entre partidos nacionales y fuerzas regionales. El conocimiento de dichos pactos electorales nos servirá para entender mejor el mapa electoral surgido en las elecciones de 2005 así como para entender las diferencias existentes entre el nivel nacional y el departamental en cada una de las regiones. En este sentido, estaríamos volviendo al primer apartado de este capítulo donde analizamos algunas de las posibles causas de estas diferencias. El estudio de las alianzas contribuirá a desgranar la relación.

CUADRO 1

## ALIANZAS ELECTORALES ENTRE FUERZAS POLÍTICAS

	ALIANZAS A NIVEL NACIONAL	ALIANZAS A NIVEL DEPARTAMENTAL	CANDIDATOS A PREFECTO
MAS	MAS-MSM	MAS-MSM (en 8 departamentos)	No presenta en Beni
PODEMOS	Ag. Siglo XXI	La Paz, Cochabamba y Santa Cruz	No presenta en Cochabamba, Santa Cruz ni Tarija
	Ag. Ukaricum	Potosí	
	Ag. Dignidad	Tarija	
	Part. Democrático-Cristiano	(9 departamentos)	
	MIR	No existe alianza: MIR presenta en Chuquisaca, La Paz, Oruro y Tarija	
UN	No hay alianzas	Alianza UN-MAR	No presenta en Tarija, Santa Cruz
MNR	No hay alianzas	Alianza MNR-A- Santa Cruz Alianza Camino al Cambio-Tarija	No presenta en Pando, Cochabamba, Potosí ni Tarija

FUENTE. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA CNE Y DE ENTREVISTAS A LOS JEFES DE ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.

El cuadro 1 indica las alianzas realizadas entre diferentes partidos. Así, observamos que el MAS, como partido nacional, realiza una alianza con el Movimiento Sin Miedo (MSM) que se reproducirá tanto en el nivel nacional como en el prefectural. En todas las prefecturas, el MSM apoyará a los candidatos presentados por el MAS.

La variedad de estrategias se vislumbra más fácilmente en el resto de partidos. De esta manera, si analizamos el caso de PODEMOS encontramos dos tipos de alianzas. En primer lugar, como ya mencionamos, PODEMOS se compone por una serie de agrupaciones de carácter regional. Estas agrupaciones reforzarán el respaldo electoral del partido en los departamentos en los que están presentes y asegurarán la presencia de candidatos de la región en los mismos. En segundo lugar, PODEMOS firmará una alianza con el MIR para el nivel nacional. Así, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) aceptó retirar su candidatura nacional y apoyar al líder de PODEMOS a cambio de que se colocasen a algunos de sus miembros en las candidaturas a diputado. Sin embargo, en el nivel prefectural, el MIR no realiza la consiguiente alianza. Por el contrario, en muchos departamentos el MIR sí presentará sus propios candidatos. En particular, presentará candidatos en Chuquisaca, La Paz, Oruro y Tarija (en Alianza con Convergencia Regional).

Por lo que respecta a Unidad Nacional, este partido no realiza ninguna alianza en el nivel nacional, sin embargo, sí se presentará en Pando en alianza con el Movimiento por la Autonomía Regional (MAR). Dicha alianza pretendía conducir el voto de los autonomistas hacia la bancada de UN, sin embargo, este partido no consigue el respaldo esperado. Por el contrario, UN consigue un respaldo mucho mayor en la elecciones prefecturales donde estará cerca de ganar la prefectura. La presentación de un líder regional a las elecciones prefecturales será la causa de las divergencias en el voto dual correspondientes a este departamento.

Por su parte, el MNR apenas firmó alianzas con otras fuerzas; solamente en el nivel departamental se firman dos alianzas. Por un lado, la alianza en Santa Cruz se firma con la agrupación del general Freddy Soruco; por otro, la alianza en Tarija se firma con la agrupación Camino al Cambio. En el primer caso, la alianza no responde a un carácter regionalista, sino más bien, a una cercanía histórica. En el segundo caso, el carácter de la alianza es fuertemente regionalista, por lo que, en el departamento, el MNR tendrá que adoptar la autonomía territorial como la primera de sus demandas. En este sentido, resulta de enorme interés para nuestro trabajo la entrevista realizada al prefecto de Tarija, Mario Cossío, quien logró la victoria con esta

alianza Camino al Cambio-MNR. Así, si bien Mario Cossío encabezó el movimiento desde las filas del MNR y aceptó el porcentaje correspondiente a las regiones de la campaña electoral del partido, se alejó de las filas del partido tras su victoria. Así, al preguntarle acerca del tipo de relación que guardaba con su partido, el prefecto confirma que, "mi proyecto y mi actividad política actual la realizo a través de Camino al Cambio<sup>5</sup>".

### 2.3 CAMPAÑAS ELECTORALES

El último punto que trataremos en este capítulo es el grado de colaboración existente entre ambos niveles de gobierno en la campaña electoral. Una mayor colaboración entre ambos niveles debiera desembocar en una estrategia convergente del partido y, por tanto, unos resultados electorales más o menos cercanos en ambas arenas electorales. Una lejanía en la organización de las campañas implicaría, por su parte, estrategias organizativas divergentes y mayor margen para la diferenciación entre ambos niveles de gobierno. La tabla 2 nos resume el grado de colaboración y convergencia de ambos niveles en la campaña electoral.

En el presente cuadro, observamos cuál fue el grado de colaboración y diálogo entre los diferentes niveles de organización de los cuatro partidos políticos. Así, observamos que, en líneas generales, las campañas prefecturales tienen un funcionamiento bastante autónomo y no cuentan con un fuerte respaldo por parte del nivel nacional. Asimismo, la financiación que destinan los partidos al nivel prefectural sigue siendo bastante baja.

Si analizamos el caso del MAS, observamos que el grado de autonomía organizativa es bastante amplio. Los candidatos organizan su propia campaña sin fuerte apoyo de los líderes nacionales. Estos últimos acompañan al candidato prefectural en los actos más importantes. Lo cierto es que el MAS llevó a cabo una campaña de base, siendo su principal estrategia el diálogo con las comunidades y la movilización de las bases. Sin embargo, sí parece existir cierto lineamiento en torno al programa y al discurso común que debía transmitirse. Cabe destacar que, según fuentes de la Corte Nacional Electoral, el MAS sólo gastó el 50 por ciento de los fondos que le

CUADRO 2

## COLABORACIÓN ENTRE NIVELES EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

	DISEÑO DE LA CAMPAÑA	ACUERDO EN LA ESTRATEGIA DE CAMPAÑA REGIONAL	PARTICIPACIÓN DE LOS LÍDERES NACIONALES EN LA	FINANCIACIÓN
MAS	Poco. Cada candidato lleva a cabo su propia campaña	Medio. El candidato debe de seguir la líneas del partido y debe transmitir el proyecto nacional	El líder nacional acude en los actos de campaña más importantes	
PODEMOS	Poco. Cada candidato diseña su propia campaña	Poco. Sólo el logotipo y los colores	El líder nacional acude en los actos de campaña más importantes	5% aprox. del total de la campaña. Casi todos los gastos corren a cargo del Prefecto
UN	Bastante. los candidatos deben seguir una estrategia de campaña general elaborada por el nivel nacional. Existe una caja de mensaje obligatoria	Bastante. los prefectos envían sus programas y existe un control en el nivel nacional sobre las líneas generales del mismo así como de su campaña	El líder nacional acude en los actos de campaña más importantes	20% del total de campaña para los Prefectos
MNR	Bastante. si bien los candidatos prefecturales gozaban de ciertos márgenes. su desarrollo era supervisado por el líder nacional de acuerdo con las recomendaciones de la empresa contratada	Mucha. el partido contrató un equipo de campaña que estableció las líneas generales del proceso y realizó del proceso y realizó el seguimiento de todos los niveles	Media. el líder nacional acompañó a los candidatos a prefectos en algunas ocasiones importantes. si bien la campaña de aquellos se realizó de manera más o menos individual	Más del 30%. Grandes cantidades de financiación a las prefecturas que podían ganar la elección

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA CNE Y DE ENTREVISTAS A LOS JEFES DE ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.

había asignado el Estado; en este sentido, queda evidenciada su estrategia centrada en las movilización de las bases<sup>6</sup>.

El caso de PODEMOS es quizás el caso que más márgenes de maniobra deja a los candidatos a prefectos. En este sentido, los candidatos tendrán que buscar su propia financiación. La estrategia de campaña y el diseño de la misma de los candidatos son bastante autónomas. El líder nacional sólo participó en los actos más

importantes y los únicos recursos que se utilizaron para la financiación de la campaña prefectural se destinaron a la impresión de afiches y a algunas cuñas publicitarias. Cabe destacar en el caso de PODEMOS cómo el amplio margen de maniobra de los candidatos permitió, en el caso de La Paz, fuertes discrepancias entre el candidato Paredes y el líder nacional de PODEMOS, Tuto Quiroga. El distanciamiento comenzó en la campaña y se consolidó cuando Paredes llegó a la prefectura. El periódico *La Razón* afirmaba el 30 de noviembre de 2005, que "en la recta final de la campaña electoral, el postulante a la Prefectura de La Paz por PODEMOS, José Luis Paredes, sorprendió con duras críticas al aspirante a la presidencia que lo acogió en su proyecto, Jorge Quiroga, e incluso abrió la posibilidad de una alianza con Evo Morales, del MAS. Paredes criticó la estrategia de campaña que utiliza Quiroga para polarizar el voto entre PODEMOS y el MAS. Consideró que esto sólo logró que Morales crezca y que, por tanto, incluso podría costarle la presidencia". El liderazgo alcanzado por el candidato a la prefectura hizo que el respaldo electoral al partido en las elecciones departamentales fuese mucho mayor que en la elección nacional. Este hecho explica el alto valor alcanzado por el voto dual en La Paz. Asimismo, nos permite entender las dinámicas internas de un partido que, en principio, parecería estar siguiendo la misma línea en todas sus esferas.

La estrategia de Unidad Nacional en la campaña fue la más centralizada de todas. Los candidatos a prefecto debían seguir unas líneas discursivas así como transmitir una caja de mensaje mínima. El partido organizó unos equipos de campaña que apoyaban a todos los candidatos en sus propias campañas electorales. Los candidatos prefecturales debían acudir cada cierto tiempo a la sede central para analizar el transcurso de la campaña y seguir organizándose de acuerdo con los lineamientos de la sede central. Asimismo, fue el partido que más dinero destinó a la campaña prefectural, con un 20 por ciento aproximadamente. El líder nacional acompañó a los candidatos prefecturales en los actos más importantes.

Por lo que respecta al MNR, la colaboración entre el nivel nacional y el departamental fue bastante considerable, si bien hay que tener en cuenta que el liderazgo del candidato presidencial era

bastante bajo y no competía, en ciertos departamentos, con el candidato a prefecto. La colaboración se produce fundamentalmente a través de una empresa privada que elabora los sondeos y adapta la campaña electoral a las previsiones. No existe un diálogo continuo entre los candidatos, sino más bien, una relación de mercadotecnia. Sin embargo, es cierto que existía un paquete de mensaje compartido por todos los candidatos basado, fundamentalmente, en el desarrollo productivo. El líder nacional controlaba que los candidatos siguiesen el paquete de mensaje aunque los candidatos prefecturales contaban con amplios márgenes de maniobra. Cabe destacar, como estrategia electoral, el insumo que realiza el partido, como decisión del líder nacional, a los departamentos con expectativas de victoria una semana antes de la elección.

### 3. CONCLUSIONES

En el presente capítulo hemos analizado la presencia de las regiones en el nuevo mapa político boliviano así como su creciente importancia en el diseño de las nuevas estrategias organizativas de los partidos. La idea era mostrar cómo, en un momento de cambio como el que está viviendo hoy Bolivia, la región se presenta como un nuevo actor de creciente relevancia.

Hemos observado cómo resulta complicado establecer una relación causal entre el grado de descentralización del país y la emergencia de fuerzas regionales. En la misma línea, hemos comprobado cuál es el grado de convergencia o similitud entre la arena electoral nacional y la nueva arena departamental. El índice de voto dual utilizado para estudiar esta relación nos muestra cómo en determinadas regiones (Tarija, Cochabamba, Santa Cruz y La Paz) los votantes tienen preferencias muy diferentes según se trate de la elección prefectural o de la nacional. Por el contrario, en los departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni la similitud entre ambas arenas electorales es bastante considerable.

La correlación entre el índice de voto dual y la emergencia de fuerzas regionales nos muestra que la convergencia o divergencia entre ambas arenas electorales está relacionada con la emergencia de

fuerzas regionales en Chuquisaca, Oruro, Potosí, Beni, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz. Los marcados valores alcanzados por el índice en La Paz y Pando no se explicarían por la emergencia de fuerzas departamentales. Su explicación residiría, más bien, en las estrategias organizativas de los partidos nacionales y en la selección de los líderes.

En este sentido, hemos analizado cómo se inscribe la región en la nueva estrategia adaptativa de los partidos. Así, hemos observado cómo tres de los elementos de la estrategia organizativa de los partidos, éstos son, la organización interna, las alianzas electorales y las campañas electorales, integran el elemento regional. El análisis de este último punto nos ha servido para entender cómo interactúan el nivel nacional y el departamental en el nuevo escenario de partidos boliviano. De la misma manera, nos ha dado algunas pistas sobre el grado de divergencia en el voto dual en Pando y La Paz.

El presente trabajo pretende ser una contribución al estudio del nuevo mapa político surgido en Bolivia. Asimismo, pretende aportar nuevos conocimientos sobre el rol político que están teniendo las regiones en el proceso de cambio. Si bien quedan muchas preguntas abiertas en el presente documento, el mismo consigue adentrarse en una de las grandes rupturas que dividen hoy al país. La manera en que se organizan los actores frente al proceso de descentralización nos puede ayudar a vislumbrar más claramente el devenir de los acontecimientos.

## APÉNDICE

### ÍNDICE DE VOTO DUAL

Existen varias fórmulas para calcular el índice de voto dual, sin embargo, todas ellas tienen ciertas deficiencias que impiden su aplicación a todos los casos (véanse Taagepera y Groffman: 2003). En este sentido, para nuestro estudio, las fórmulas de Loosemore and Hanby y Least Squares son las más adecuadas. La primera nos ofrece una aproximación más precisa al grado de desproporción existente cuando la diferencia entre los elementos comparados es marcada; la segunda nos ofrece una mejor medición de la desproporción cuando el número de pequeños partidos es grande. Dado que las dos fórmulas podrían aplicarse a nuestro estudio, la diferencia entre una u otra no cambiará considerablemente el resultado.

Sin embargo, nosotros optaremos por la fórmula Least Squares al ser ésta la que mayores ventajas ofrece, en términos generales, para el estudio de diferentes sistemas (Gallagher: 1991; Lijphart: 1994). Así, el índice de voto dual, obtenido a través de la fórmula Least Squares, responderá a la siguiente ecuación:

$$Lsq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (V_{reg} - V_{nat})^2}$$

Donde  $V_{reg}$  es el porcentaje de voto recibido por cada partido en la elección regional y  $V_{nat}$  es el porcentaje de voto recibido por cada partido en la elección nacional.

## VOTO REGIONAL AJUSTADO

La razón por la cual no tomaremos el resultado bruto del apoyo electoral a fuerzas regionales en las elecciones departamentales reside en la sensibilidad de la fórmula Least Squares hacia el número efectivo de partidos políticos (el número de partidos según su peso electoral). En este sentido, para evitar que el índice se pueda ver afectado por el número efectivo de partidos existente en el nivel nacional y en el regional en cada departamento, aplicaremos algunos ajustes al porcentaje de voto recibido por las fuerzas regionales. La fórmula utilizada para la obtención del voto regional ajustado será la siguiente:

$$Sqrtregionalvote = R \sqrt{\frac{1}{2} \left( \frac{1}{N_{sub}} + \frac{1}{N_{nat}} \right)}$$

Donde R es el porcentaje de voto obtenido por las fuerzas regionales en cada departamento,  $N_{reg}$  es el número efectivo de partidos en el nivel regional (medido en cada departamento) y  $N_{nat}$  es el número efectivo de partidos en el nivel nacional (medido en cada departamento).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, M.: *Gobernabilidad. Crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1995.
- ARIAN, A. y WEISS, S.: "Split-Ticket Voting in Israel", *Western Political Quarterly*, 24, 1969, pp: 375-389.
- CHANDLER, M.: "Federalism and Political Parties", *European Journal of Political Economy*, n° 3, Special Issue 1+2, 1987, pp: 87-109.
- CHHIBBER, P. et al.: *The Formation of National Party Systems*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 2004.



- GALLAGER, M.: "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, 10-1, 1991, pp: 33-51.
- GARCÍA LINERA, A.: *Los retos de la democracia en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2005.
- KORNBLITH, M. et al.: *Political Parties in the Andean Region: Between Crisis and Change*, Ágora Democrática, Perú, 2006.
- LIJPHART, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.
- MAINWARING, S. et al.: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, Stanford, California, 2006.
- MÁIZ, R.: "Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los noventa", *Revista Española de Ciencia Política*, 1999.
- MÉNDEZ, M. (2000): *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español*, CIS, Madrid.
- (2004): *Federalismo y partidos políticos*, ICPS, Barcelona.
- MELÉNDEZ, C. et al.: *Informe andino: Borrador de informe final*, Ágora Democrática, Perú, 2006.
- MONTERO, A. et al. (eds.): *Decentralization and Democracy in Latina America*, University of Notre Dame Press, Indiana, 2004.
- PANEBIANCO, A.: *Political Parties: Organization and Power*, Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, 1998.
- PEDERSEN, M.: "The Dynamics of European Party System: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research*, 1979.
- PITKIN, H.: *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, California, 1972.
- RIKER, W.: *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown, Boston, 1964.
- RAE, D.: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.
- SARTORI, G.: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*. MacMillan, Hampshire, 1994.
- SMILEY, D.: *The Federal Condition in Canadá*, McGraw Hill, Toronto, 1987.
- TAAGEPERA, R. et al. (1989): *Seats and Votes*. Yale University, New Haven.

- (2003): “Mapping the Indices of Seat-Vote Disproportionality and Inter-election Volatility”. *Party Politics*, vol 9, n<sup>o</sup>. 6, pp 659-677.
- VÉLIZ, C.: *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, 1984
- WILLIS, E. *et al.*: The Politics of Decentralization in Latin America, *Latin American Research Review*, vol 34, n<sup>o</sup> 1, 1999, pp: 7-56.

## NOTAS

\* Agradezco los comentarios realizados y el empeño de la coordinadora del proyecto, Esther del Campo, así como las recomendaciones recibidas por Fátima García en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

1. Información obtenida en entrevista personal con el prefecto de Tarija (agosto de 2006).
2. *Ibidem*.
3. Utilizamos el voto regional ajustado para neutralizar la influencia del número efectivo de partidos en la relación entre el índice de voto dual y la emergencia de partidos regionales. Véase el apéndice.
4. Información obtenida en entrevista personal con el jefe de organización de Unidad Nacional.
5. Información obtenida en entrevista personal con el prefecto de Tarija (agosto de 2006).
6. Datos obtenidos en la Corte Nacional Electoral.

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio se centra en el análisis de las reformas estatales vinculadas a la descentralización en Bolivia desde la perspectiva de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), un tema poco desarrollado en el ámbito de los sistemas estatales unitarios y que va cobrando importancia en la región conforme se producen avances en los procesos de redistribución territorial del poder.

Se inserta en el área de estudios de la ciencia política y de la Administración planteando, desde el neoinstitucionalismo, una visión general del funcionamiento efectivo de la estructura estatal multinivel emergente, con énfasis en el análisis de las formas y medios mediante los que entidades de distinto nivel territorial ejercen cuotas de poder, negocian, deciden, ejecutan políticas gubernamentales y enfrentan la conflictividad interterritorial.

En cuanto a su dimensión temporal, la investigación se circunscribe al periodo comprendido entre 1994, año de la promulgación de la Ley de Participación Popular, y 2005, cuando se intensifican las demandas regionales por autonomía y se eligen, por primera vez en la historia republicana de Bolivia, a las autoridades prefecturales.

El primer apartado del documento sintetiza brevemente el desarrollo del proceso de reformas descentralizadoras aplicadas en Bolivia, mientras que en el segundo se intenta una aproximación sistémica y en clave de RIG al funcionamiento real del aparato estatal municipalmente descentralizado, cuyos múltiples centros de poder actúan con diferentes grados de intensidad en el diseño y gestión de políticas. El apartado tercero describe las formas y mecanismos de solución de controversias territoriales previstas en el marco institucional. Las conclusiones, anotadas en la parte final, son de carácter general y se constituirán, a lo sumo, en base para la formulación de hipótesis para estudios posteriores en mayor profundidad.

## 2. EL PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL EN BOLIVIA

El estudio de este fenómeno encuentra en Bolivia dos grandes vertientes. La primera, de raíz republicana, hasta hoy hegemónica, promueve diferentes niveles de descentralización sin alterar la estructura territorial básica vigente en el país desde su fundación, con cinco hitos históricos: a) el descentramiento violento producido a raíz de la guerra federal de 1899, que provocó el traslado de los poderes ejecutivo y legislativo de la ciudad de Sucre a la ciudad de La Paz; b) el centralismo populista emergente de la revolución nacional de 1952, cuyo objetivo era fortalecer el Estado mediante la planificación central y la concentración de los recursos nacionales en proyectos de repercusión nacional” (CEDIB, 1991); c) la fase de desconcentración autárquica que caracterizó al gobierno de facto de Hugo Banzer Suárez (1971-1978), con predominancia de las ideas de descentralización hacia los niveles departamentales y la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo; d) la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994 que municipaliza el país y revaloriza el papel político administrativo de los entes locales, y e) el resurgimiento de demandas regionales por autonomía (2003), que ha marcado un nuevo ritmo al proceso y ha otorgado a la descentralización una importancia renovada en el

marco de lo que parece ser un cuestionamiento generalizado a la política descentralizadora de hegemonía municipalista puesta en marcha en 1994.

La segunda vertiente, de raíz etnocomunitarista, surge del cuestionamiento al diseño territorial de corte republicano y se sustenta en la revalorización de los arreglos geopolíticos ancestrales, incluso precoloniales, por considerarlos más adecuados a la realidad plural del país, todo en el marco de lo que sus propugnadores consideran el inicio de un proceso necesario de "descolonización" de las estructuras estatales.

Estas dos vertientes se proyectan antagónicas en el debate público actual, sin desarrollar, hasta el momento, un planteamiento que las concilie en un proyecto concreto a ser discutido en el marco de las reformas constitucionales<sup>1</sup>.

## 2.1. LA ESTRUCTURA ESTATAL MULTINIVEL POSTMUNICIPALIZACIÓN Y EL MODELO DE RIC EMERGENTE

La implementación de la alternativa municipalizadora de descentralización iniciada con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994 marca un giro inesperado en un proceso que hasta entonces parecía inclinarse hacia los niveles intermedios de gobierno. De esta manera se optó por descentralizar el funcionamiento de la Administración pública hacia las entidades territoriales locales, dotándoles de estructuras políticas y administrativas propias, cualidad gubernativa e importantes competencias de planificación y gasto (Arandia, 2005).

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA), sancionada un año después, pasó a regular el régimen de desconcentración del poder ejecutivo en el nivel departamental, transfiriendo y delegando a las administraciones intermedias (prefecturas) atribuciones de carácter técnico administrativo no privativas del ejecutivo nacional, en la perspectiva de constituir las en instancias de articulación entre el gobierno nacional y las municipalidades. Esta norma tiene un alto componente de delegación de funciones y una o dos competencias efectivamente transferidas; esto es, con recursos y capacidad plena de decisión, se trata entonces de un proceso de desconcentración antes que de descentralización; desconcentración radical, pero desconcentración al fin (Galindo, 1998).

Este proceso dio lugar al establecimiento de una estructura mixta, con características de descentralización política vía municipios, por una parte, y de desconcentración hacia los entes intermedios de Administración estatal (prefecturas), por otra, constituyendo un diseño organizacional con dos niveles de gobierno (nacional y municipal) y uno de Administración intermedia desconcentrada (prefectura).

CUADRO 1

**ESTRUCTURA DE GOBIERNO MULTINIVEL EN BOLIVIA HASTA ANTES DE LA ELECCIÓN PREFECTURAL**

	GOBIERNO NACIONAL	
	GOBIERNOS SUBNACIONALES. FORMA DE CONSTITUCIÓN	
Niveles territoriales	Por designación (delegación/ desconcentración)	Por elección popular (representación/ descentralización)
Departamento	Prefectura: - Consejo Departamental - Prefecto	No existe
Provincia	Subprefecto	No existe
Sección de provincia	Corregidor	Gobierno municipal: - Alcalde - Concejales

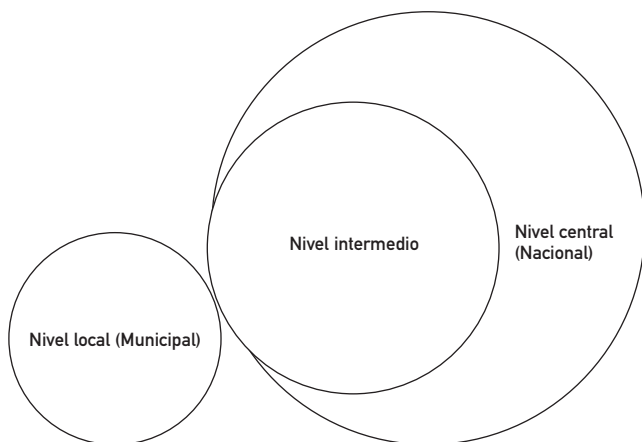
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Por otra parte, el marco institucional introdujo, según la tipología de Wright (1997), en un modelo combinado de RIG, de autoridad coordinada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio, con una intensa asimetría en las relaciones entre centros de poder municipal dispersos y un poder central que concentra los recursos y decisiones de trascendencia nacional (autoridad coordinada), manteniéndose un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional bajo criterios delegativos (autoridad inclusiva).

Este modelo se mantuvo vigente hasta antes de la elección de prefectos de diciembre de 2005, hecho que, suponemos, marcará un cambio sustancial al haber generado legitimidades de primer orden en los niveles departamentales.

FIGURA 1

**MODELO COMBINADO DE AUTORIDAD COORDINADA NACIONAL/LOCAL  
E INCLUSIVA NACIONAL/INTERMEDIO**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

### 3. MECANISMOS DE RIG

La tradición centralista propia de las administraciones estatales latinoamericanas (Véliz, 1984) ha ralentizado el desarrollo de los mecanismos de RIG. Sus escasos avances, impulsados en Bolivia a partir de la descentralización municipal, han estado caracterizados por el establecimiento de mecanismos de coordinación y control intergubernamental basados en la jerarquía antes que en el consenso y la cooperación interterritorial.

La descripción del sistema de RIG vigente en el país durante el periodo de estudio se efectúa a partir de una tipología que incluye mecanismos formales y no formales de cooperación y coordinación entre los tres niveles territoriales identificados, tanto en lo vertical como en lo horizontal.

### 3.1. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Implica la apertura de espacios de diálogo interterritorial y la operativización de acciones de concertación y consenso entre instancias gubernamentales de un mismo o diferente nivel bajo ciertos criterios de horizontalidad en los procesos de negociación, es decir, la cooperación opera en la perspectiva de superar jerarquías para poner a los actores en un plano de igualdad de condiciones, sin más limitaciones que las legales, indistintamente del nivel territorial al que pertenezcan.

Se concreta a través de instrumentos orgánicos y funcionales. Los primeros, centrados en la construcción de estructuras organizativas más o menos estables y los segundos, operando como herramientas instrumentales basadas en la negociación y acuerdo, sin necesidad de estructuras organizativas propias y estables.

La cooperación intergubernamental orgánica vertical puede configurarse en tres escenarios: a) entre el nivel nacional y los niveles intermedios prefecturales; b) entre el nivel nacional y los niveles municipales, y c) entre los niveles prefecturales y los municipales.

#### ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y LOS NIVELES PREFECTURALES

En el antiguo esquema, las prefecturas como parte desconcentrada del poder ejecutivo nacional no ejercían ningún poder de negociación y se limitaban a acatar los mandatos del presidente o sus ministros bajo parámetros de subordinación (Aliendre, 2006).

Con la generación de legitimidades de primer orden en el nivel departamental a raíz de la reciente elección de prefectos se hizo evidente la necesidad de introducir mecanismos de diálogo intergubernamental, creándose mediante Decreto Supremo 28666 dos instancias orgánicas a fin de neutralizar los efectos centrífugos que amenazaban con poner en riesgo el proceso:

- El Concejo de coordinación entre presidencia y prefectos de departamento. De carácter político, compuesto por el presidente de la República, el ministro de la Presidencia y



los nueve prefectos de departamento, en la perspectiva de establecer un espacio para la negociación de asuntos de interés común y compartido entre estos niveles territoriales.

- La Comisión técnica de políticas departamentales. De carácter técnico, con funciones de análisis, coordinación y concertación de políticas públicas entre la Administración central y las administraciones departamentales. Está a cargo del Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Descentralización, en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo y los prefectos y/o sus equipos técnicos. Por su composición esta comisión tiende al bilateralismo y la sectorialidad.

La puesta en funcionamiento de estas instancias no ha podido evitar el congelamiento de las relaciones entre estos niveles, suscitado a raíz del intento del gobierno nacional de institucionalizar la censura parlamentaria a autoridades departamentales electas.

Así, se tiene que los contactos entre el ejecutivo nacional y los prefectos han sido esporádicos y escasos, el primero fue en el Palacio de gobierno en febrero de 2006, ocasión en la que el presidente ofreció conformar con los nueve prefectos un "equipo de once" para trabajar por el desarrollo del país. La segunda reunión tuvo lugar también en la sede de gobierno el 5 de mayo, el 19 del mismo mes volvieron a encontrarse en Cochabamba. La siguiente reunión se efectuó en el Palacio de gobierno en el mes de septiembre, y el último encuentro se produjo en fecha 9 de noviembre del año 2006, pues la cita programada para el mes de diciembre fracasó debido a que semanas antes, en Trinidad, los seis prefectos no afines al partido de gobierno determinaron romper relaciones con el presidente entre el anuncio de un proyecto de ley que buscaba la censura parlamentaria de los prefectos electos. Desde entonces, el Consejo Nacional de Prefectos (CONAPRE) creado en Tarija, mantiene un distanciamiento de cinco meses con el jefe de Estado, a pesar de que éste logró últimamente reuniones esporádicas y bilaterales con los prefectos de Pando, Santa Cruz y Tarija, pero sin resultados concretos (Correo del Sur, 16 de abril de 2007).

## ENTRE EL NIVEL NACIONAL Y LOS NIVELES MUNICIPALES

Los bajos niveles de autonomía económica en los municipios y su escasa capacidad de generación de recursos propios explica en gran medida el carácter asimétrico de sus relaciones con los niveles centrales de gobierno, relaciones que se han venido dando de forma no orgánica y mediante procesos aislados que si bien han arrojado resultados importantes, no han materializado espacios regulares de RIG.

En este marco, el sistema asociativo municipal ha tenido una importante participación como facilitador del diálogo intergubernamental en procesos tan importantes como el Diálogo Nacional 2000 para la definición de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, el proceso de concertación para la Ley del Impuesto de Hidrocarburos, la Ley del Seguro Materno Infantil y el seguro de vejez, entre otros.

Por otra parte, estableció un sistema de transferencias intergubernamentales condicionadas que llegó a constituirse en un instrumento eficaz para asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales, precautelar los equilibrios fiscales, promover la calidad de las inversiones y ordenar el flujo de recursos hacia los gobiernos subnacionales. Este tipo de transferencias puede clasificarse en:

- Regulares o institucionalizadas, con la creación de fondos de cofinanciación que ofertan recursos de contraparte a los municipios en determinados rubros, limitando su capacidad decisoria y dirigiendo la inversión local hacia los marcos estratégicos nacionales. A este esquema se inscribe la Política Nacional de Compensación (PNC) dirigida a favorecer a los municipios más débiles en términos fiscales, compensar a los menos atendidos y promover la eficiencia del gasto público subnacional, creando el Fondo Productivo y Social (FPS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que ofertan recursos de contraparte en determinados rubros, limitando la capacidad decisoria local al dirigir sus inversiones hacia los marcos estratégicos nacionales.

- Discrecionales, que marcan una pauta de bilateralidad en las relaciones del nivel central con los gobiernos municipales y tienden a crear un nuevo espacio de desorden fiscal. Actualmente, ante el congelamiento de sus relaciones con los prefectos, el gobierno nacional ha optado por transferir discrecionalmente recursos directamente a las municipalidades, esto a objeto de evitar un proceso dificultoso de negociaciones con los niveles intermedios: "...el presidente hizo conocer su política de apoyo a los municipios rurales con escasos recursos económicos, que recibirán cada uno 100.000 dólares americanos destinados a la ejecución de proyectos de salud, educación y deportes, sin contrapartes y de ejecución directa" (Enlared Municipal, 8 de febrero de 2007).

Pese al intento de ordenamiento de las trasferencias condicionadas a través de la política nacional de compensación y la creación de fondos de financiación intergubernamental, queda aún un porcentaje considerable de discrecionalidad y que tiende a subir con la intención explícita del ejecutivo central de acercarse a las municipalidades mediante la oferta directa de recursos de libre disponibilidad.

#### ENTRE LOS NIVELES INTERMEDIOS Y LOS NIVELES MUNICIPALES

El diseño prefectural previsto en la LPP y la LDA apuntaba a la implantación de una estructura intermedia de tipo "bisagra", de articulador entre la Administración central y los gobiernos locales, estableciendo para ello la designación cruzada en el nivel prefectural, con prefectos designados por del presidente de la República y consejeros departamentales designados por los concejales municipales de cada provincia.

Este esquema encontró su mayor debilidad en el déficit de legitimidad presente tanto en los prefectos como en los consejeros departamentales, los primeros como representantes directos del ejecutivo nacional antes que de los intereses del departamento (Arandía, 2002) y los segundos, con escasos grados de representatividad de las

sociedades locales además de escasas atribuciones legales frente al prefecto (Molina, 2001).

En lo administrativo se crearon los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (SED-FMC), cuya misión se centra en la coordinación de los programas y proyectos destinados a promocionar, difundir y apoyar a través del fortalecimiento municipal y comunitario el proceso de descentralización participativa en su jurisdicción departamental (DS. 25286).

La visión organizacional sobre la que parecen fundarse estas instancias es vertical, entre sus atribuciones legales cuentan las de coordinar y coadyuvar en las acciones prefecturales de apoyo a la gestión municipal y no así las de dialogar y concertar políticas y acciones con los actores municipales. Esto explicaría en parte la conflictividad subyacente entre los servicios prefecturales y las asociaciones departamentales de municipios que compiten por los mismos nichos de trabajo y financiamiento, sin considerar que uno y otro, además de prestadores de servicios a las municipalidades, se constituyen, cada cual en su ámbito, en valiosos agentes intergubernamentales, los primeros en calidad de articuladores de políticas nacionales y los segundos como aglutinadores de los intereses e iniciativas municipales en espacios de diálogo interterritorial.

Es de mencionar, sin embargo, que de manera esporádica y más obligadas por las circunstancias que en el marco de procesos organizativos estables, estas instancias han venido asumiendo el cariz intergubernamental que se les reclama, con las debilidades propias a todo proceso germinal pero con ejemplos concretos, tal es el caso del diseño de la planificación departamental o la concertación de políticas nacionales (Diálogo Nacional, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos o la Ley del Seguro Básico Materno Infantil, etc.).

La cooperación intergubernamental orgánica horizontal puede configurarse en tres escenarios.

#### ENTRE PREFECTURAS

La naturaleza delegativa que ha venido caracterizando al nivel departamental ha inmovilizado sus posibilidades de actuación autónoma y, por ende, el desarrollo de mecanismos de intercambio

entre ellas, sin embargo, con la elección directa de prefectos parece haberse impulsado un proceso de profundización de la autonomía a estos niveles, permitiendo mayores márgenes de decisión política y "capacidad de contratar" en el marco de escenarios de cooperación interprefectural.

La constitución por iniciativa propia del Consejo Nacional de Prefectos (CONAPRE), ente asociativo que si bien asume en principio un carácter gremial regional que parece haber tensionado las relaciones entre el nivel central con las prefecturas "opositoras"<sup>2</sup>, puede constituirse en el corto plazo en el germen de una futura conferencia de presidentes o gobernadores, un mecanismo de intercambio intergubernamental frecuente en estructuras estatales de corte federal.

Este consejo nace, desde la óptica de los prefectos como una instancia de coordinación permanente y apoyo a la gestión de los departamentos, así como a la representación de las regionales en tanto instancias de interpretación y atención efectiva a sus demandas, y esto considerando que existe la urgencia de fortalecer este espacio de coordinación, de encuentro entre prefectos para construir un país y apoyar las políticas de desarrollo que hay que alimentar desde las regiones (Diario *Los Tiempos*, 27 de marzo de 2006).

En sentido contrario, las autoridades gubernamentales consideran que "...la intención de crear un consejo nacional de prefectos bajo la figura de una asociación de prefecturas no puede ser admitida, pues aun siendo electos democráticamente, los prefectos son parte del poder ejecutivo, no estamos en un régimen autonómico. Es altamente peligroso que en el interior del ejecutivo se generen entidades paralelas de gestión de gobierno. Ya es suficiente con que tengamos prefectos electos, pero de ahí a que una región haga alianzas con otra hay distancias. ¿Para qué? ¿Para pelearle al Estado?" (Yacsik, 2006).

Esta divergencia de enfoques se ha materializado en el congelamiento de las relaciones entre el presidente y los prefectos no afines al partido de gobierno, quienes cerraron filas alrededor del CONAPRE.

La existencia de conflictos de límites interdepartamentales se constituye en otro aspecto que obliga al diálogo interprefectural, así, por ejemplo, cabe mencionar el proceso de definición de límites entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, que adquiere relevancia en tanto involucra territorios con un alto

potencial hidrocarburífero y sus definiciones van a afectar, en uno u otro sentido, a ambos departamentos. Asimismo, la existencia de proyectos concurrentes genera nuevos espacios de diálogo intergubernamental en el nivel meso. Tal es el caso de la gestión del desastre de la contaminación del río Pilcomayo, que involucra a tres departamentos (Potosí, Chuquisaca y Tarija) y a varios municipios.

La novedad de estas construcciones intergubernamentales dificulta un análisis con mayor rigurosidad, sin embargo, sería injusto no reconocer que en determinadas circunstancias su potencial como facilitadoras de las RIG tanto verticales como horizontales es notable.

#### ENTRE MUNICIPALIDADES: EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

Se trata de una de las más importantes manifestaciones de cooperación intergubernamental orgánica horizontal en Bolivia. El proceso asociacionista municipal se viabiliza con el inicio del proceso de descentralización de base municipal (1994) que crea 327 municipios con capacidades reales pero limitadas de decisión para las inversiones y autonomía relativa para ejercer su derecho de asociación constitucional y legalmente reconocido.

El sistema asociacionista municipal en Bolivia sigue criterios territoriales en cuanto a su estructuración, y es así que sus manifestaciones se subdividen, como se ve en el cuadro n° 3, en tres niveles territoriales que van desde las mancomunidades (nivel subregional), hasta las asociaciones departamentales (nivel departamental) y finalmente hasta la Federación Nacional de Asociaciones Municipales (nivel nacional).

Cabe mencionar la existencia de un movimiento asociacionista municipal de carácter supranacional. A nivel mundial se tiene a la International Union of Local Authorities (IULA), fundada en 1913, por una parte, y a la recientemente creada United Cities and Local Governments (UCLG), por otra. A nivel latinoamericano está la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), como el brazo de IULA en esta parte del continente.

## CUADRO 2

## MANIFESTACIONES ASOCIACIONISTAS MUNICIPALES POR NIVEL TERRITORIAL

NIVELES TERRITORIALES	ÁMBITO DE INTERVENCIÓN		
	GUBERNAMENTAL	ASOCIACIONISTA MUNICIPAL	
SUPRANACIONAL	Organismos internacionales Gobiernos extranjeros	IULA/ FLACMA/CELCADEL	
NACIONAL	Gobierno nacional	Federación Nacional de Asociaciones de Municipios (FAM – Bolivia) Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB)	
SUBNACIONAL	Departamental	Administración intermedia	Asociaciones Departamentales de municipios Mancomunidades
	Municipal	Gobierno municipal	Mancomunidades
		RIG verticales	RIG horizontales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El marco legal regula la naturaleza jurídica, la estructura organizativa de las mancomunidades municipales y las reglas generales para su constitución y funcionamiento. Deja, sin embargo, abierta la iniciativa municipal para la definición de sus finalidades y objetivos, es decir, que las autoridades municipales pueden tomar la iniciativa mancomunitaria con las finalidades y objetivos que creyeren convenientes. La única limitante es la licitud, salvo en el caso de las mancomunidades obligadas, emergentes de la coacción a los municipios de menos de cinco mil habitantes, en quienes se percibe un cierto nivel de "inviabilidad" (Lea Plaza, 2004).

En el caso de las Asociaciones Departamentales de Municipios (ADM) y la Federación Nacional de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), la regulación es mucho más flexible y se limita a establecer criterios básicos que permiten su viabilidad legal, dejando a juicio de sus miembros la determinación de la forma de su estructura organizativa y modo de funcionamiento.

En líneas generales, el rol de estas entidades intermunicipales está relacionado con la defensa de la autonomía municipal y la promoción del desarrollo local, desarrollando acciones de apoyo y

fortalecimiento a los gobiernos locales y sus asociaciones en los niveles continentales y regionales; sin embargo, uno de sus potenciales menos estudiados se encuentra en su rol "natural" de facilitadores de las relaciones intergubernamentales en lo horizontal (cooperación intermunicipal) y en lo vertical.

En el siguiente punto se analiza brevemente un ejemplo de intervención intermunicipal en la construcción de una red o comunidad política que, trasvasando las RIG, logra incluir a actores de la sociedad civil, del tercer sector y de la iniciativa económica privada.

#### RIG Y COMUNIDADES DE POLÍTICAS

Las *community policies* o "comunidades de políticas" son grupos relativamente reducidos de participantes en el proceso de producción de éstas que surgen para tratar algún tipo concreto de problemas. Los subsistemas de políticas incluyen, por su parte, a representantes de grupos de interés, así como a actores administrativos y legislativos relevantes que desempeñan papeles clave en el desarrollo de las mismas (Agranoff, 1991).

Siguiendo al mismo autor, en este punto, se toman en cuenta aspectos relacionados con la identificación del quién, el dónde, el cuándo, el cómo y el qué de las RIG, esta vez aplicadas al estudio del caso particular de la gestión intergubernamental del "desayuno escolar" municipal, un intento por establecer una comunidad de políticas a iniciativa de la mancomunidad de municipios de Chuquisaca Centro, situada en departamento del mismo nombre, compuesta por los municipios de Villa Serrano, Tomina, Sopachuy, Alcalá, Padilla, El Villar, Tarvita y Azurduy, correspondientes a tres provincias del departamento de Chuquisaca, Belisario Boeto, Tomina y Azurduy<sup>3</sup>.

Este proceso de gestión intergubernamental involucra a una multiplicidad de instancias y actores, públicos y privados, entre los que destacan la propia mancomunidad y sus municipios, las 41 organizaciones económicas campesinas (OECA) existentes en el interior del territorio mancomunitario, las 21 organizaciones no gubernamentales (ONG) e Instituciones Privadas de Desarrollo (IPD) asentadas total o parcialmente dentro del territorio mancomunitario (Ramos, 2004).



MATRIZ

## MATRIZ

La matriz de intervención que se refleja en el cuadro 3 muestra que las relaciones del gobierno central con la mancomunidad se concentra en la asistencia técnica a través de los Grupos Operativos Locales (GOL), financiados por el Ministerio de Descentralización. Por otra parte, dado que el desayuno escolar se ejecuta por tercerización a través de procesos de licitación pública, también se exige que las instancias nacionales otorguen el marco legal suficiente para habilitar a las organizaciones económicas campesinas como proponentes con posibilidades de participar en estos procesos.

La relación de la mancomunidad con sus municipios es obvia, en tanto representa un escenario de concertación y codecisión que ha permitido generar iniciativas de gestión intergubernamental involucrando además a otros actores (públicos y privados).

La intervención prefectural es escasa, esto debido a que el marco institucional reduce este nivel a la calidad de agencia o delegación del gobierno central, otorgándole un rol más de ejecución y control antes que en la definición de políticas.

La intervención de los actores de la sociedad civil, demandantes y promotores del programa, es diferenciada, y asume en algunos municipios un rol activo y de cogestión en la gestión del programa, mientras que en otros se restringe a labores de vigilancia y apoyo.

En lo económico, se tiene que en los municipios de predominancia rural se identifica una marcada ausencia de formas de producción empresarial de mediana o gran escala, predominando las medianas y pequeñas empresas de tipo agropecuario más conocidas como Organizaciones Económicas Campesinas (OECA), cuya participación en el programa es de radical importancia en la medida que se constituyen en proveedores de los insumos del desayuno escolar y beneficiarios de la creación de mercados para sus productos.

Como se puede ver, cada actor ha tenido un mayor o menor grado de intervención en lo que en términos de Agranoff (1991) podría denominarse como un "subsistema de políticas", donde la mancomunidad ha desarrollado, como se tiene dicho, un papel importante. El grado de sinergia logrado en este caso no se presenta en todas las instancias de cooperación intermunicipal, ya que en aquellas donde existen menores grados de cohesión y compromiso

por parte de los actores municipales, sea por causas políticas o de otro tipo, las alternativas de gestión en red y creación de capital social local queda relegada.

A fin de superar esto, bajo el auspicio del Servicio Holandés de Cooperación Internacional (SNV), se han llevado adelante experiencias piloto de intercambio de alcaldes y técnicos municipales y mancomunarios para promover la difusión de *best practices* y el relacionamiento intermunicipal. Sin embargo, al provenir de una iniciativa externa y con financiamiento internacional, este mecanismo no presenta ninguna garantía de sostenibilidad.

Con todo, el asociacionismo municipal se presenta como un fenómeno emergente con un gran potencial catalizador de las RIG verticales y horizontales, tanto en la fase de abogacía para el diseño de políticas, programas y proyectos como en su propia ejecución.

#### INSTRUMENTOS FUNCIONALES DE COOPERACIÓN: CONVENIOS Y ACUERDOS INTERGUBERNAMENTALES

Estos mecanismos o técnicas son los más frecuentes en el Derecho comparado, en particular en los países de estructura federal, lo que no ha impedido su "exportación" a aquéllos que presentan un modelo regional/autonómico o unitario descentralizado (Congreso de los Diputados de España, 2005).

La técnica convencional se constituye en un instrumento eficaz para lograr una mejor y más metódica coordinación intergubernamental, además de complementar las deficiencias y vacíos legales administrativos propios de la implementación de modelos de gestión multinivel (Vargas, 2004). Exige en las participantes capacidades ciertas de disposición autónoma de su patrimonio y los recursos a ellas transferidos, personalidad jurídica propia y habilidades de negociación, es decir, el desarrollo de destrezas, estructuras y espacios diseñados para este objetivo.

La naturaleza jurídica de los convenios intergubernamentales es especial en tanto involucran a entidades públicas con rango gubernamental y generan derechos y obligaciones que en determinados casos pueden llegar a afectar o modificar preceptos legales. Por esta razón, algunas legislaciones establecen la obligatoriedad de su aprobación por los legislativos nacionales o federales.

En el caso boliviano, tanto los prefectos como los alcaldes están legalmente facultados para suscribir acuerdos y convenios interterritoriales con la simple aprobación de sus respectivos órganos colegiados, consejo departamental para el caso de prefecturas y consejo municipal para el caso de municipios. Esto dinamiza el proceso dotándole de una mayor agilidad, sin embargo, implica también un cierto nivel de descontrol en la medida en que no existe una instancia que centralice la información y realice el seguimiento al cumplimiento o no de los convenios interterritoriales.

En el marco de la investigación sólo se pudo tener acceso a la lista oficial de convenios interterritoriales suscritos existente en archivos de la prefectura del departamento de Chuquisaca durante el cuatrienio 2002-2005, verificándose noventa y seis, casi todos con municipios, uno interprefectural y algunos más con instancias del gobierno central, todos de naturaleza específica, es decir, para la ejecución de acciones o proyectos concretos, no habiéndose podido verificar el grado de cumplimiento de cada uno de ellos ni el volumen de recursos movilizados por los mismos.

Por lo general, este tipo de convenios son materializaciones de procesos de negociación interterritorial previos, sin embargo, según las necesidades pueden también constituirse en instrumentos de solución concertada de controversias competenciales, y como ejemplo, citamos el caso de las fricciones que entre agosto y octubre de 2006 surgieron entre la prefectura de Pando y el municipio de la capital del mismo departamento, arguyendo supuestas intromisiones de la Administración departamental en asuntos de competencia municipal específicamente en temas de infraestructura. Su resolución movilizó a una multiplicidad de actores, destacando, además de los directamente involucrados, la asociación de municipios de Pando y el propio Viceministerio de Descentralización y concluyendo con la firma de un convenio marco (*Enlared Municipal*, 25 de octubre 2006).

Este tipo de fricciones se intensificaron tras las elecciones prefecturales, pues muchos de los elegidos, alegando legitimidad electoral, pretendieron desvincularse de su dependencia legal del gobierno central e invadieron ámbitos competenciales de orden municipal, visibilizando la necesidad de "espacios de concertación"

y “cumbres de inversión concurrente” entre los tres niveles territoriales (Arias, en declaraciones a *Enlared Municipal*, 25 de octubre de 2006).

Otra interesante experiencia de diálogo intergubernamental, esta vez de tipo horizontal, se presenta en los problemas limítrofes entre los municipios de Uriondo y Tarija, en el departamento del mismo nombre, donde, por mandato legal, los municipios en conflicto deben concertar, a través de sus alcaldes y consejos municipales, las alternativas de solución mediante acuerdos y convenios, aun antes de la aplicación del procedimiento administrativo con intervención prefectural y nacional previsto en la Ley de Unidades Político Administrativas.

### 3.2 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Subraya y hace efectiva la supremacía que ostenta la Federación o Estado central, tanto en la aplicación de su ordenamiento jurídico como en el ejercicio de su soberanía y, en general, en la aplicación de sus políticas propias, en las que encarna un interés superior al que representan los Estados o entes descentralizados. Por ello pueden solaparse con los mecanismos o instrumentos de control, ya que toda coordinación lleva implícito un principio contralor (Congreso de los Diputados de España, 2005).

Los mecanismos de coordinación de arriba abajo son básicamente tres: la decisión y supervisión centralizadas con ejecución desconcentrada, el control de gestión y la Administración periférica.

#### DECISIÓN Y SUPERVISIÓN CENTRALIZADAS CON EJECUCIÓN DESCONCENTRADA

Se presentan ante todo en procesos de desconcentración o descentralización administrativa, donde el nivel central mantiene amplias facultades decisorias sobre determinadas áreas de políticas correspondiendo su ejecución a las instancias subnacionales.

Esto tiene relación con lo que en el caso suizo se denomina “federalismo de ejecución” en tanto las políticas decididas centralmente dependen, en su ejecución, en gran medida de las administraciones subnacionales. Paralelamente, otorga la posibilidad a los

órganos de jurisdicción territorial mayor delegar poderes legislativos o administrativos a instancias territoriales menores. En contraposición, en el "federalismo delegativo" o dual, propio de los sistemas federales de corte anglosajón, donde la ejecución corresponde a la instancia donde se origina la política y cada instancia guarda para sí un cúmulo de competencias privativas, tiene relación al modelo de autoridad separada acuñado por Wright (Seijas, 2000).

En cuanto a la asignación de funciones por niveles territoriales, el sistema boliviano es mixto con predominancia de elementos del federalismo de ejecución en tanto el nivel central monopoliza las funciones estrictamente legislativas y las políticas nacionales son, en su mayoría, ejecutadas por los niveles subnacionales, es decir, salvo excepciones, no se siente la necesidad de establecer estructuras de Administración periférica para la gestión directa de las mismas.

Los procesos de consulta interterritorial y social para la definición de determinadas políticas responden a estos criterios. Son verdaderos procesos de coordinación comandados por el ejecutivo central, como un intento de garantizar, al menos parcialmente, el éxito de sus medidas involucrando a los operadores de la política en todas sus fases.

Finalmente, el sistema nacional de planificación (SISPLAN) establece, en consonancia con la estructura estatal, también tres niveles territoriales, materializados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), cuyo funcionamiento está legalmente supeditado a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, estableciéndose así un esquema favorable para la vertebración de la gestión pública en un marco de equilibrio interterritorial.

Sin embargo, a decir de Aliendre (2006), las debilidades de planificación desde el gobierno nacional y, por ende, prefectural, han impedido el establecimiento de un referente de central en el mediano plazo, lo que explicaría en parte las incongruencias identificadas entre los distintos planes territoriales.

## CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

El sistema boliviano de control no jurisdiccional a la gestión pública mantiene una estructura en la que confluyen mecanismos de fiscalización, control gubernamental y control social, que en los hechos no han logrado la sinergia inicialmente prevista.

En el diseño boliviano existen dos formas de control a la gestión pública. El primero, denominado control gubernamental, es ejercido por entidades, especializadas o no, que son parte de la estructura del ejecutivo en cualquiera de los niveles territoriales, mientras que el control social es ejercido por las instancias de la sociedad civil organizada, sea de forma institucionalizada cuando es ejercida por los comités de vigilancia o los mecanismos de control social mediante procedimientos legalmente sustentados tanto en su constitución como en su funcionamiento, o sea no institucionalizada cuando es ejercido por las propias organizaciones sociales en base a su propia dinámica.

El control gubernamental *ex ante* es llevado adelante por los órganos rectores previstos en la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), generalmente el Ministerio de Hacienda y sus dependencias, mientras que el control *ex post*, de tipo auditoría, es ejecutado por las unidades de auditoría interna de cada entidad, la Contraloría General de la República o, en su caso, auditores por ella autorizados.

Asimismo, el viceministerio de coordinación gubernamental y la dirección de coordinación con prefecturas, ambas dependientes del Ministerio de gobierno, se constituyen en mecanismos institucionales de coordinación y control de la gestión prefectural.

Otro de los instrumentos efectivos de control a las inversiones de los gobiernos subnacionales es el Sistema de Información sobre Inversiones o SISIN, ejercido por el Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública, a efectos de permitir un registro centralizado y la compatibilización de los programas operativos anuales y presupuestos subnacionales para su inclusión en el programa nacional de inversiones, con la facultad de congelar las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales, inclusive en caso de denuncia probada del Comité de



Vigilancia sobre manejos inadecuados de fondos públicos; conflictos de autoridades o en caso de incumplimiento a la exigencia de presentar los POA y/o sus estados financieros al Ministerio de Hacienda en los términos previstos.

Las entidades e instrumentos de control gubernamental se constituyen a la vez en interesantes mecanismos de coordinación de las acciones de las administraciones prefecturales y gobiernos municipales por parte del gobierno central, principalmente en el aspecto financiero y de inversiones, lo que resulta positivo para precautelar los balances macroeconómicos y el endeudamiento subnacional, indispensables para el saneamiento de las cuentas fiscales.

Tómese en cuenta que en este trabajo consideramos el rol de coordinación de estas instancias y no así sus funciones de control propiamente dichas, las cuales son objeto de críticas generalizadas en la medida en que los índices de corrupción gubernamental van en aumento.

#### ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA U 'OJO DEL REY'

Además de las organizaciones administrativas centrales, las administraciones públicas de todos los tiempos y países han dispuesto de una red de agentes y de organizaciones propias, distribuida armónicamente por todo el territorio nacional y a la que se encomienda tanto la representación del aparato estatal como la realización de una serie de funciones propias del mismo, en un ámbito espacial limitado y en régimen de desconcentración (Santamaría, 2000).

En Bolivia, hasta antes de la elección de prefectos, la Administración prefectural no pasaba de constituirse más que en una instancia desconcentrada del nivel central en el departamento, de representación cuasi personal del presidente, quien designaba privativamente a los prefectos como sus agentes en las circunscripciones departamentales, buscando precautelar la unidad estatal de las tentaciones centrífugas y garantizar niveles suficientes de eficacia gubernativa. En este contexto, las prefecturas y su estructura desconcentrada a nivel provincial, seccional y cantonal no pasaban de constituirse en ejemplos de un tipo de Administración periférica<sup>4</sup>.

Este diseño organizativo, de clara inspiración francesa, es, a criterio de Barrios (2002), un resabio anacrónico del Estado absolutista de la transición del orden medieval al moderno, del "ojo del rey" en el departamento y así, sucesivamente, en la provincia (subprefectura), el cantón (corregidor) y cuanta subdivisión territorial inferior hubiera, para supuestamente preservar la unidad y el orden de la nación.

A pesar de estas críticas, ante el congelamiento de las relaciones entre el ejecutivo nacional y una buena parte de las prefecturas, el gobierno central optó, mediante Decreto Supremo n° 29019, por la creación de la figura de los representantes presidenciales, instituidos como delegados directos del ejecutivo central en todos los departamentos, labor que los prefectos dejarán paulatinamente de ejercer a partir de su elección directa.

Para las autoridades centrales, los delegados son entes necesarios para la coordinación entre los departamentos y el presidente de la República, y no así entre los prefectos y el gobierno central, que no tienen ningún grado de dependencia ni de las prefecturas ni de las alcaldías, y peor que los comités cívicos, que gozan de recursos e infraestructura propios y tienen dependencia directa del presidente de la República. Por su parte, autoridades departamentales y cívicas cuestionaron la designación de estos funcionarios al considerar que cumplirán tareas paralelas a los prefectos (*La Razón*, 31 de enero de 2007).

La primera generación de representantes presidenciales fue posesionada el 2 de abril de este año, y no cuenta hasta el momento con la información suficiente para evaluar su funcionamiento.

#### 4. MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INTERTERRITORIALES

Este tipo de mecanismos pueden ser de orden contencioso cuando se judicializan y pasan a ser competencia de poder judicial, sea ante un tribunal ordinario o especial, o de naturaleza no contenciosa en la medida en que se sustancian al margen de los tribunales, por vías arbitrales, que pueden ser exclusivamente políticas y/o administrativas. Muchos de

ellos se encuentran implícitos en los mecanismos de cooperación y de coordinación; otros alcanzan gran intensidad, como los supuestos de coerción estatal o federal; y otros son simple expresión de la supremacía del Estado central o Federación, como los vistos al analizar los mecanismos de coordinación (Congreso de los Diputados de España, 2005).

#### 4. CONTENCIOSOS

No cabe duda de que la distribución territorial del poder es una materia genuinamente "constitucional", de manera que las disputas o conflictos que se generen en torno a la misma encuentran la sede idónea para su resolución en los tribunales constitucionales, aunque su origen pueda tener una raíz política o no estrictamente jurídica (Congreso de los Diputados de España, 2005).

En Bolivia, el conocimiento y resolución de las disputas competenciales entre entidades gubernamentales territoriales era, hasta antes de la creación del Tribunal Constitucional (TC) en 1998, responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia. En los archivos del TC se ha podido constatar la existencia de apenas dos casos de resolución por conflictos de competencias interterritoriales, ambos por temas limítrofes, el primero suscitado en 2000 entre los gobiernos municipales de Tiquipaya y Cochabamba, en el departamento del mismo nombre y el segundo, cuya resolución data de 2005, entre la alcaldía de Cabezas y el prefecto del departamento de Santa Cruz.

Esto puede explicarse a partir del planteamiento de tres hipótesis. La primera justificaría el escaso desarrollo de estos mecanismos en la implantación de una estructura de gestión gubernamental multinivel aún en proceso de consolidación. La segunda guardaría relación con lo que podría definirse como el predominio de una cultura administrativa poco inclinada a la judicialización de los asuntos político-administrativos. Y la tercera relacionada con la relativa novedad del Tribunal Constitucional, instaurado hace apenas ocho años.

En todo caso, la existencia de instancias judiciales de solución de controversias competenciales no sustituye la necesidad de instancias administrativas de orden técnico con este mismo fin. Así,

esta instancia jurisdiccional extraordinaria ha optado por declinar la competencia sobre temas técnicos que, en la mayor parte de los casos, asume como una función administrativa previa.

#### 4.2. NO CONTENCIOSOS

Se sustancian al margen de los tribunales, por vías arbitrales, que pueden ser exclusivamente políticas. Muchos de estos instrumentos se encuentran implícitos en los mecanismos de cooperación y de coordinación; otros alcanzan gran intensidad, como los supuestos de coerción estatal o federal; y otros son simple expresión de la supremacía del Estado central o Federación (Congreso de los Diputados de España, 2005).

##### COACCIÓN FEDERAL/CENTRAL

El gobierno central ejerce coacción sobre los entes subnacionales a través, por ejemplo, del congelamiento de cuentas municipales ante el incumplimiento de determinadas obligaciones legales.

Otro tipo de imposición, esta vez de manera indirecta, se materializa en las transferencias condicionadas para proyectos mediante las cuales el gobierno municipal dirige las inversiones subnacionales hacia las estrategias definidas centralmente y, al tratarse de fondos de contravalor, dirigen incluso parte de los recursos de libre disponibilidad de las municipalidades, sean de coparticipación tributaria o de generación propia. En general, la escasa autosuficiencia económica de las municipalidades las hace muy vulnerables a los intentos de direccionamiento y coacción por parte del gobierno nacional y los entes intermedios.

El propio diseño normativo limita los alcances de la autonomía municipal que, a pesar de ser constitucionalmente reconocida, resulta en los hechos bastante frágil, no en vano se ha adoptado en el léxico político el término de autonomía relativa, que ya forma parte de la tradición administrativa boliviana.

En general, en todos los mecanismos de control desde el nivel central subyacen formas de coacción. El punto no está en eliminarlos,

sino en encontrar el equilibrio adecuado que evite la dispersión en la gestión, respetando los marcos de acción de los gobiernos subnacionales.

#### FACULTADES DE CREACIÓN Y DISOLUCIÓN DE ENTES TERRITORIALES

El legislativo nacional tiene la atribución de crear departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites y, aunque la previsión constitucional no lo establece expresamente, se entiende que la atribución opera también en sentido inverso, es decir, en la supresión o disolución de entes territoriales o unidades político administrativas.

Al inicio del proceso de descentralización de base municipal, el país contaba con 311 municipios. Actualmente se cuenta con 329 y vale decir que en un periodo de 12 años se han creado 18 nuevos municipios. No se conocen casos de supresión de municipalidades, sin embargo, está en proceso de discusión la posibilidad de fusionar municipios que por sus dimensiones se hacen inviables.

El número de unidades territoriales departamentales no ha sufrido ninguna alteración desde 1938, año de creación de Pando como noveno departamento y la intervención estatal se ha restringido al apoyo técnico en temas de conflictos de límites interdepartamentales, interprovinciales e intercantones. Es de considerar, por otra parte, que la existencia de demandas para la creación de nuevos departamentos podría provocar, en el mediano plazo, una alteración a la estructura político-administrativa del país.

## 5. CONCLUSIONES

El tema de las relaciones intergubernamentales ha sido poco desarrollado en el país. Sus manifestaciones más representativas se han producido entre el nivel central y sus administraciones descentradas a nivel departamental (prefecturas) con los niveles municipales, bajo condiciones bastante asimétricas que han obligado a los poderes locales a abrir mecanismos de diálogo intergubernamental horizontal materializados en el sistema asociacionista

municipal boliviano, en parte para enfrentar en condiciones de mayor horizontalidad los procesos de negociación en clave de RIG verticales con las instancias intermedias y el nivel central de gobierno y, en parte, para desarrollar acciones de apoyo a la gestión municipal. En este diseño, las RIG verticales se inclinan hacia la adopción de mecanismos de coordinación antes que de instrumentos de cooperación tan necesarios en la gestión multinivel de políticas.

Con la revalorización del valor político del nivel intermedio de gobierno a través de la elección directa de prefectos, la red de relaciones intergubernamentales se viene enriqueciendo, identificándose procesos germinales de conformación de instrumentos de cooperación orgánicos, algunos similares a los existentes en Estados compuestos de corte federal y vislumbrándose a futuro un sistema de RIG de tres niveles gubernamentales.

Por otra parte, las debilidades en la representación de las entidades subnacionales en los espacios de decisión de orden nacional, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, nos lleva a sugerir la revalorización del Senado, otorgándole un verdadero sentido de representación territorial y no de simple filtro político en los procesos legislativos.

Una de las formas más efectivas de enfrentar las tendencias centrífugas propias a todo proceso de descentralización está en el reforzamiento de los mecanismos de RIG en todos los niveles. Esto permitiría lograr una gestión pública vertebrada y unificada, reconociendo, en un marco de pluralismo político/territorial, el carácter multicultural y plurinacional que caracteriza al país, evitando así la dispersión en las intervenciones y los fraccionamientos políticos y territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANDIA, I.: *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia*, Revista *Reflexión Política* de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, en coedición con la revista *Convergencia* de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, México, 2002.

- ARANDIA, I.: *Gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia: una aproximación general*, Revista *Reflexión Política* de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, 2005.
- BARRIOS, F.: *El Estado triterritorial*, Plural & FES/ILDIS. La Paz, Bolivia, 2002.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA.: *Relaciones entre el Estado y sus entes territoriales*, Madrid, 2005.
- CORREO DEL SUR (Diario de circulación nacional), Sucre, Bolivia.
- CUÉLLAR, A.; ARANDIA, I.; ARGANDOÑA, J. y VILLEGAS, A.: *Control social y participación ciudadana en alianzas intermunicipales*. PIEB, La Paz, Bolivia, 2003.
- ENLARED MUNICIPAL (www de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia), Bolivia.
- FINOT, I.: *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Documento en la WEB: [www.clad.org.ve/rev15/finot.html](http://www.clad.org.ve/rev15/finot.html). Fecha de consulta: 6 de mayo de 2002.
- JORDANA, J.: *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Social Institute Developmet INDES-BID. Documento de Trabajo. 2001. Documento en la WEB: <http://indes.iadb.org/pub/I-22UE1.pdf>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2002.
- LEA PLAZA, M.: *Desarrollo y perspectivas del asociativismo municipal en Bolivia*. Grupo Nacional de Trabajo para la Participación (GNTP). La Paz, Bolivia, 2004.
- LÓPEZ NIETO, L. (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Editorial Dykinson, Madrid, 2006.
- MÉNDEZ, J. L.: "Estudio introductorio", en WRIGHT, D.: *Para Entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MOLINA, C.H., et al.: *Prefectura y municipios: una relación pendiente*, CEPAD, Santa Cruz, Bolivia, 2001.
- RAMOS, A.: *Desayuno escolar mancomunado. Experiencia de desarrollo económico local en Chuquisaca Centro*. MMCHC/CIOEC-CH/SNV. Sucre, Bolivia, 2004.

- RODRÍGUEZ, J. M.: *Gobierno y Administración local*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 2003.
- ROWLAND, A.: "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales", en: *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología-INE, México, 2003.
- SANTAMARÍA, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, CEURA, Madrid, 2000.
- SEIJAS, E.: "Estudio introductorio", en Wats, R.: *Sistemas federales comparados*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006.
- VARGAS, J. M.: "Las relaciones intergubernamentales y el ambiente" en: *Memoria del segundo encuentro internacional de derecho ambiental*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México DF, 2004.
- VÉLIZ, C.: *La tradición centralista de América Latina*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984.
- VON HALDENWANG, C.: *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina*, Revista EURE (VOL. XVI n° 50). Santiago de Chile, 1990.
- WRIGHT, D.: *Para entender la relaciones intergubernamentales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

## NOTAS

1. La Asamblea Constitucional comenzó a sesionar en el país en agosto de 2006.
2. Según los resultados de la elección de prefectos de 2006, sólo tres de las nueve autoridades departamentales pertenece al partido de gobierno (MAS), provocando una suerte de "gobierno dividido" en lo territorial y que ha provocado dificultades en las relaciones entre el ejecutivo nacional y las prefecturas de la "media luna".
3. Gran parte de los datos consignados han sido extractados de los informes y registros de la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro.
4. Como se tiene dicho, este esquema ha entrado en proceso de cambio con la elección de prefectos.



Existen dos grandes vertientes complementarias en la consideración de los derechos indígenas. Una más genérica, que consiste en el esfuerzo especial que todos debemos hacer para que este grupo social ya no quede relegado y marginado con relación a los demás, y otra más específica, que les hace objeto de ciertos derechos específicos por su misma condición de indígenas u originarios. La primera vertiente busca que lleguen a tener igualdad de oportunidades. Se mueve más en la línea de los derechos humanos individuales. La segunda subraya más los derechos colectivos de cada pueblo. Ambos se complementan y exigen mutuamente, como las dos caras de la moneda.

Pero en este trabajo me centraré en la segunda vertiente, insistiendo sobre todo en el debate que actualmente genera en Bolivia, un país en que –según el censo nacional de 2001– el 54 por ciento de su población se declara miembro de alguno de los 36 pueblos, entre los que sobresalen el quechua (31 por ciento) y aimara (25 por ciento), que constituyen la inmensa mayoría de la población rural del altiplano y valles andinos, más de la mitad de sus principales ciudades y, por emigración, tienen también cierta presencia en la región tropical, donde están los demás pueblos.

## 1. ANTECEDENTES JURÍDICOS

En 1991 Bolivia fue uno de los primeros países latinoamericanos que ratificó el Convenio 169 de la OIT, de 1988. Aunque éste insiste más en los derechos comunes de la primera vertiente, busca también la combinación de éstos con los derechos específicos por ser indígenas. Así, en su artículo 2-b, dice que los gobiernos deben asumir una "acción coordinada y sistemática" con medidas que "promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones."

Tres años después, en 1994, Bolivia modificó dos artículos de su Constitución Política, introduciéndole esta misma temática. Su nuevo artículo 1, muy semejante al de otros once países latinoamericanos, incluye desde entonces el reconocimiento todavía muy genérico del carácter "multiétnico y pluricultural". El artículo 171, ya mucho más concreto, se hace también eco de otros avances internacionales, particularmente los del Convenio 179 de la OIT, cuando dice:

*I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas... especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen... a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. [...] III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y a las leyes.*

A partir de esta base, aquí me fijaré sólo en tres aspectos fundamentales en que se debe seguir avanzando.

## 2. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Más allá del gran preámbulo incorporado en el artículo 1, su concreción en el artículo 171 tiene un pro y un contra.

El pro es que, de hecho, ha llevado ya a incorporar cambios en otras varias leyes como las de Participación Popular y de Reforma Educativa (1994) y la de Reforma Agraria (1996). Su énfasis en las “tierras comunitarias de origen”, en este artículo 171, supone también cierto reconocimiento de la preexistencia “originaria” de estos pueblos, anterior a la misma creación de Estado, una de las razones por las que tienen ciertos derechos adquiridos únicos.

El contra es su ubicación demasiado secundaria dentro de la CPE, con las restricciones que ello implica. Así lo expresa el constitucionalista Clavero (2005: 140-142):

*Derecho indígena y justicia agraria se reconocen en el mismo Título III, Régimen agrario y campesino, que pertenece a su vez a la Parte III, Regímenes especiales. Ni derecho indígena ni justicia agraria comparecen en lo que puede entonces considerarse el Régimen general de la Constitución. Si no se hace otra previsión, como no la hay, lo especial queda naturalmente sujeto a la lógica de lo general... Queda ahora constitucionalmente lo indígena como especialidad respecto a especialidades y no sólo a generalidad. Se incrusta dentro de un régimen especial precedente que todavía lo postergaba —el de la reforma agraria— y cuyos principios no se revisan. La indígena resulta excepción de la excepción, una excepción redoblada. Hay entonces más continuidad que cambio.*

Los derechos indígenas, por su propia naturaleza y también por la realidad demográfica de un país como Bolivia, claramente trascienden la ubicación y temática agraria. Deberían estar señalados en un lugar prominente y de alcance general de la CPE y enunciarse en forma de derechos, preferentemente como un listado claro y explicitando que éstos son ya de aplicación directa e inmediata, sin necesitar mediaciones previas de leyes interpretativas ni reglamentaciones.

Además, con esta forma de inserción lógica, los cada vez más numerosos indígenas urbanos, que llegan ya a ser más de la mitad del todos ellos, quedan también al margen del panorama constitucional.

Dentro de estas garantías es indispensable que se adopte una perspectiva pluri e intercultural, una de cuyas expresiones más fundamentales debe ser el reconocimiento del pluralismo jurídico, como principio ordenador de todo el sistema, más allá de sólo el

reconocimiento subordinado y local de cierta "justicia comunitaria". Pero el desarrollo de este tema exigiría otro trabajo específico.

### 3. AUTONOMÍA RELATIVA

Este derecho ha sido reclamado por prácticamente todos los movimientos indígenas latinoamericanos. Es fundamental y matriz, por cuanto engloba y estructura casi todos los demás derechos específicos.

Se trata claramente de una autonomía "relativa", sin menoscabo de la soberanía nacional. No tiene, en la práctica, mucho fundamento el reiterado temor de algunos políticos que en ese tipo de autonomías temen descubrir una amenaza contra la unidad del Estado o la creación de "Estados dentro del Estado". En realidad, donde se han logrado avances de los pueblos indígenas en esta dirección éstos nunca han desembocado en procesos de escisión. Todos los analistas coinciden en que no hay ningún riesgo real de que así suceda. La cuestión indígena en América Latina es muy distinta de las posiciones y guerras étnicas en Europa y Oriente Próximo, e incluso también de las de los nuevos Estados de África. Aquí los pueblos indígenas sólo reclaman poder seguir siendo ellos, pero no ponen en tela de juicio —salvo exageraciones retóricas— que ello debe ocurrir dentro de Estados más amplios compartidos con otros.

En el caso de los pueblos indígenas bolivianos, junto con su demanda autonómica insisten además en el carácter unitario del Estado. Para entender mejor este doble acento distingamos los alcances reales de su propia propuesta autonómica y las surgidas de elites, muchas veces emergentes, que controlan y monopolizan el poder regional y pretenden hacerlo todavía más.

En años recientes estas últimas han adquirido mucha fuerza en Bolivia, particularmente en las regiones de Santa Cruz y Tarija donde ahora se concentran los recursos más ricos del país. Es un caso más de lo que ha pasado también en otras latitudes como los industrializados países vasco y catalán en España, Guayaquil en Ecuador, etc. y de lo que ocurrió también en Bolivia en la guerra federal de 1899 entre Sucre y La Paz. Cuando la demanda de autonomía parte de esta situación de creciente poder económico es más fácil que incluya el interés de utilizar su mayor riqueza para sí, sin compartirla, y de ahí se puede desembocar o en un

mayor control de ellos sobre todo el país o, en algún caso, también en intentos separatistas.

En cambio, en el caso de las autonomías indígenas se trata simplemente de un esfuerzo de supervivencia. No quieren ya sentirse “extranjeros en su propia tierra”. Viene a ser una respuesta estructural al grito: “¡Déjennos seguir siendo lo que somos!”, “¡No nos obliguen a dejar de ser nosotros mismos para llegar a ser ciudadanos!” Pero, al mismo tiempo, por su propia situación de debilidad frente al conjunto del país, saben también que no pueden vivir aparte. Su modelo de autonomía tampoco es el aislamiento de las “reservas indias” de algunos países anglosajones. Más bien sueñan en la conformación de un verdadero Estado pluricultural o incluso plurinacional pero unitario, dentro del que jueguen también un fuerte protagonismo.

Esta autonomía indígena puede variar mucho de un pueblo a otro, según su tamaño, su conciencia identitaria y sus formas reales de inserción dentro de la sociedad global. Es, por ejemplo, muy distinta la situación de un pueblo minoritario disperso a lo largo de un río o la de otros mayoritarios como los andinos que viven sobre un área rural y urbana mucho más amplia.

En este último caso, lo más viable es empezar por autonomías más locales, sin que ello sea óbice para que —con la experiencia acumulada— puedan irse ampliando a niveles superiores, como los equivalentes a municipio indígena y, de ahí, a mancomunidades municipales. Pero, a partir de este punto mínimo, más fácilmente consensuado con los otros grupos sociales y políticos que hasta 2005 habían monopolizado el poder, los pueblos originarios sueñan también, muy legítimamente en que puedan llegar también a futuras jurisdicciones administrativas más amplias, a las que una propuesta del actual Viceministerio de Descentralización ya ha dado el nombre de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Ello nos lleva a desbrozar mejor el concepto de territorio indígena.

#### 4. TERRITORIO

El acceso jurídicamente asegurado a un territorio indígena facilita enormemente el ejercicio de la autonomía. Si el acceso a tierra para cultivar es un derecho individual o colectivo aplicable a cualquiera que viva de sus

actividades agropecuarias, sea o no indígena, el acceso y seguridad de un territorio es un derecho claramente colectivo más propio de pueblos indígenas. Tener "tierra" se refiere sólo a un medio de producción. En cambio el concepto de "territorio" es mucho más amplio, como muestra el siguiente listado de sus atributos e implicaciones:

- Un área geográfica relativamente amplia y bien delimitada.
- Los diversos recursos que allí se encuentran: tierra, agua y otros recursos renovables o no, tanto en la capa del suelo como en el subsuelo (por ejemplo, minerales) y en el sobrevuelo (por ejemplo, bosques), con derechos sobre ellos, diferenciados según el tipo de recurso.
- Uno de estos derechos es el control, usufructo o incluso la propiedad colectiva sobre el territorio y sus recursos.
- Existe, por tanto, una jurisdicción coincidente con dicho territorio y un orden jurídico y administrativo interno, con sus autoridades y otras formas organizativas.

El territorio propio, desde la pequeña comunidad hasta un espacio geográfico mucho más amplio, cumple además un rol fundamental en la consolidación y reproducción social de la identidad y realización cultural del grupo y de cada uno que lo compone. Es el lugar privilegiado de referencia para las actividades vinculadas con el modo de ser propio del grupo, desde las rutinas diarias de la sobrevivencia y convivencia hasta los eventos especiales como asambleas, celebraciones e incluso el retorno periódico—casi como una peregrinación llena de recuerdos e intercambios— de quienes viven ya en otras partes. Con frecuencia hay además creencias, lugares sagrados y actividades rituales directamente asociadas a este mismo territorio y a sus límites.

La legislación sobre las TCO es una base excelente para avanzar en el derecho indígena a sus territorios, sin embargo, debe profundizarse en las siguientes áreas:

- Hay que dar un rango mucho más central al concepto de territorio indígena dentro los derechos colectivos de los pueblos, en la parte inicial de la CPE, sin restringirlo a su

actual ubicación en el régimen agrario de la CPE o como forma de propiedad agraria en la Ley INRA (véase el epígrafe 2).

- Hay que distinguir también más claramente, dentro del concepto de territorio, entre el rol que cumple el pueblo originario y su organización dentro de la "jurisdicción" territorial (elemento esencial) y el de la "propiedad" colectiva sobre dicho territorio (elemento no esencial).
- Hay que trabajar más los niveles superiores hasta los que se pueden ampliar los derechos territoriales de un pueblo indígena desde esta perspectiva.

En cuanto a la tercera tarea, hasta ahora el Estado ha sido minimista. Así, en las previsiones de la Ley de Participación Popular, el nivel más alto de jurisdicción indígena al que se pueda aspirar es apenas una simple subdivisión administrativa dentro del municipio, llamada "distrito indígena" y cuya creación queda totalmente al arbitrio del alcalde, y a pesar de que una mayoría de los municipios tiene una alta mayoría indígena, muchos incluso por encima del 90 por ciento (Molina y Albó, 2006). Pero sólo lo son *de facto* y deben regirse por una normativa parecida a la de municipios más complejos como las ciudades de La Paz, El Alto o Santa Cruz.

Es indispensable que además sean también municipios indígenas *de iure* y que, con ello, en su funcionamiento interno se acepte tomar en cuenta los usos y costumbres del pueblo originario que lo compone, con los márgenes de autonomía que ello implica, aunque al mismo tiempo deban también incorporar ciertas medidas administrativas generales para todos ellos, por cuanto manejan recursos del Estado y forman parte de planes más generales.

Algunos teóricos objetan que cualquier instancia administrativa estatal, incluida la municipal, debería ser uniforme y étnicamente neutra para poder cobijar por igual a cualquier tipo de ciudadanos al margen de sus identidades culturales. Pero, en un país como el nuestro, la vía real para esa neutralidad debe pasar más bien por su enfoque intercultural, en cualquier lugar e instancia. De lo contrario la pretendida neutralidad étnica seguiría siendo en la práctica la continuación de este monopolio de la cultura dominante.

Insisto en esta ampliación del concepto de territorio indígena al ámbito municipal por ser el más viable en lo inmediato. Pero el énfasis en este nivel no debe tampoco interpretarse como el techo territorial máximo al que puede llegar un pueblo indígena. Cabe también asociarse a niveles superiores, en la medida que sigan compartiendo esta misma condición étnica. Pero en términos operativos parece siempre más sabio y prudente ir avanzando de lo chico a lo grande que empezar la casa por el tejado, con peligro de que todo se derrumbe de golpe por falta de experiencia previa acumulada.

Dejemos constancia de que sigue pendiente la situación y derechos de los numerosos indígenas que ya se han establecido establemente fuera de su territorio, en las grandes ciudades o incluso en el exterior. Pero desarrollar este punto exigiría otras muchas páginas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, X.: "Ciudadanía étnica en Bolivia". En *Ciudadanías en Bolivia* (La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007).
- CLAVERO, B.: *¿En qué quedará el derecho indígena? Cuarto Intermedio 74-75* (Número doble especial sobre la Asamblea Constituyente), 2005.
- MARTÍNEZ, J. A. (ed.) *Atlas. Territorios indígenas en Bolivia. Situación de las tierras comunitarias de origen (TCO) y proceso de titulación*, CIDOB, CPTI y otros, 2000.
- MINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS Y PUEBLOS ORIGINARIOS [MAIPO]: *Compendio de legislación indígena*. 2ª ed. actualizada, MAIPO, La Paz, 2005.
- MOLINA B., RAMIRO y XAVIER ALBÓ (coord.): *Gama étnica y lingüística de la población en Bolivia* (incluye CD), Sistema de Naciones en Bolivia, La Paz, 2006.
- OIT. 1989. Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (Reproducido en MAIPO 2005), Ginebra, 2005.

## NOTAS

1. Adaptación actualizada de una parte de un trabajo más amplio, titulado "Ciudadanía étnica en Bolivia", dentro del libro colectivo *Ciudadanías en Bolivia* (La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 137-271).



## ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE RÉGIMEN ECONÓMICO, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

LUIS PAZ

El documento siguiente realiza una revisión de publicaciones recientes y la sistematización de las principales propuestas sobre el régimen económico, desarrollo y descentralización presentadas en el marco de la Asamblea Constituyente. El análisis se basa en la caracterización de las propuestas presentadas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, la sociedad civil y movimientos sociales. Incluye el análisis de los contenidos principales de las propuestas sobre modelos de autonomías, que hacen notar los principales planteamientos agrupados en cinco grupos diferenciados.

### 1. POSICIONES DISCURSIVAS SOBRE ASPECTOS ECONÓMICOS Y DE DESARROLLO

La discusión sobre un cambio social y económico en Bolivia ha incorporado en el debate el diseño de la política pública, de los mecanismos de la descentralización y de los posibles modelos de autonomías, al menos en la discusión académica y deliberativa en la Asamblea Constituyente. Se han evaluado las políticas económicas aplicadas a lo largo de las últimas dos décadas (1985-2005), asimismo las variables y mecanismos para encarar retos que destraben la polarización política y traten los problemas persistentes de

pobreza, desigualdad, desempleo y exclusión. En este sentido, se comparan dos visiones sobre el desempeño económico en los últimos años: la primera inclinada a la liberalización del mercado y la inversión extranjera directa, y la segunda, a favor del fortalecimiento del mercado interno, con un mayor protagonismo estatal. Sin duda la abstracción teórica sirve para análisis. Posteriormente se abordan las diferentes respuestas a la problemática que rodea los aspectos económicos y de descentralización, desde las diferentes posiciones discursivas.

### 1.1. VISIONES SOBRE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y MODELO ECONÓMICO

Varios estudios sostienen que las políticas económicas de 1985 —tendientes a reactivar la economía— tuvieron como sustento un paquete de reformas estructurales consistente en saneamiento fiscal, liberalización de los mercados de bienes y factores, liberalización del sistema financiero y paridad cambiaria flexible. Estas políticas estabilizaron la economía, mantuvieron tasas de crecimiento positivas, incrementaron las exportaciones y aumentaron las importaciones de bienes y capital.

Por otra parte, la posterior capitalización y privatización de las empresas públicas, la inversión extranjera, la reforma del sistema de pensiones, la descentralización administrativa y la reforma institucional del Estado generaron mayor crecimiento, principalmente en los sectores agrícola industrial e hidrocarburos. El aumento de la inversión extranjera se ha reflejado en una mayor inversión social en salud, educación e infraestructura. Finalmente, este enfoque de la economía permitió avanzar en la renegociación de la deuda bilateral y multilateral.

En tal virtud, el bajo desempeño económico de los últimos años se explica por la influencia de causas externas generadas por la crisis financiera internacional.

En este mismo sentido, el comportamiento de los movimientos sociales se debe a la debilidad del Estado para hacer cumplir el Estado de Derecho (Campero y Carvajal, 2006).

Un segundo grupo de posiciones que nace de la aplicación de las reformas estructurales que se iniciaron en 1985 sostiene que

estas reformas tuvieron como fin despojar al Estado de sus recursos y su capacidad de inversión, privarle de su calidad de productor y conductor de la economía, con el consecuente incremento del desempleo. Por otra parte, se fortaleció la iniciativa privada y se consolidaron los privilegios de la elite económica.

El cambio del modelo de capitalismo de Estado a un modelo de Estado regulador, a través de la privatización de las empresas estratégicas, llevó implícito el desmoronamiento de la base económica, lo cual lo volvió dependiente de los impuestos, para su autofinanciamiento. Como la recaudación de impuestos no cubrió la base financiera del Estado, se llevó a las instituciones a depender de los préstamos internacionales, lo cual se traduce en una mayor deuda externa e inevitablemente en una pérdida del manejo soberano del programa de acción política de un Estado.

La población desocupada se dedicó al comercio informal minorista (gremiales) y a incrementar los grupos de colonizadores de tierras fiscales en el oriente y sur de Bolivia, con el consiguiente desbalance demográfico del país. Este conjunto de factores que refuerzan la inequidad social y económica se convierten en la interpelación a la estabilidad democrática del país (Rojas, 2006).

## 1.2. VISIONES SOBRE LA POBREZA Y SUS CAUSAS

Para los defensores del primer enfoque, la dependencia comercial y tecnológica, la baja productividad laboral, la debilidad del Estado o la estrechez del mercado interno y las condiciones de pobreza en general no se ahondaron como resultado de la política económica aplicada en los últimos veinte años, tampoco la pobreza empezó en 1985. La distribución de ingresos, las desigualdades sociales, la discriminación étnica y la violencia contra las mujeres y niños eran parte de la Bolivia de 1985 y no fueron resultado de la imposición de las políticas económicas. Estos problemas no aparecieron a la luz en su momento y únicamente han sido objeto de análisis en los últimos 20 años.

Aunque el avance económico no fue sustancioso debido al contexto internacional extremadamente adverso, Bolivia mostró progresos tangibles en crecimiento y desarrollo y mejoramiento en

el Índice de Desarrollo Humano, que combina un conjunto de variables referidas a la educación, salud y capacidad adquisitiva.

Así, la superación de las desigualdades sociales se dio a través de la reforma educativa iniciada en 1992 (políticas de educación primaria) y la reforma municipal de 1994 (políticas de lucha contra la pobreza), que transfiere competencias políticas y recursos económicos a los ámbitos locales.

Por tanto, para este enfoque no tendría sentido limitar el análisis sobre la premisa de descartar el modelo y sus políticas. Lo importante consiste en determinar si el esfuerzo empleado tiene relación con los magros resultados alcanzados (Laserna, 2004).

Los segundos, consideran que las condiciones de pobreza y desigualdad de la población boliviana constituyen la causa de los conflictos sociales. Los avances en desarrollo fueron muy lentos o insuficientes después de veinte años de la implantación de las reformas estructurales. Los diagnósticos de esta posición concentran su atención en la estructura sectorial de la economía y en el déficit o superávit de su balanza comercial. Esos datos confirman la economía boliviana como no industrializada, con predominio de actividades primarias y una fuerte incidencia de empleo terciario. En el contexto de inserción internacional, este enfoque se define como una economía primaria exportadora, dependiente y vulnerable a las tendencias del deterioro de los precios internacionales.

Las causas que justifican la composición del PIB apuntan a la baja productividad de los sectores agrícola y manufacturero y la amplitud de la rama de servicios. Estos elementos contribuyen a la persistencia de la pobreza. Las reformas estructurales generaron desempleo, redujeron la creación de empleo formal y propiciaron la creación de nuevos empleos en el espacio de la economía informal. La limitada capacidad de las grandes empresas y el sector público para crear empleos dio paso a la creación de empleo masivo de baja productividad e ingresos. Estas variables afectan principalmente a los jóvenes profesionales que buscan una posición en el mercado laboral (Jiménez y Lizárraga, 1999).

A pesar de la divergencia de las dos posiciones discursivas en la interpretación de las causas y la definición de los segmentos de mayores limitaciones, éstas identifican algunos rasgos estructurales

relacionados con las relaciones sociales y la distribución del ingreso que tienden a explicar la persistencia de la pobreza en la sociedad boliviana.

Los defensores de una economía más abierta sostienen que es necesario vincular la estructura económica con los rasgos culturales y sociales que se manifiestan cotidianamente, para ampliar el entendimiento del subdesarrollo de Bolivia. La estructura económica boliviana es heterogénea en sus formas de producir, consumir e intercambiar, coexistiendo en ella diversos modos de producción o superponiendo diversos tiempos históricos. En tal sentido, la heterogeneidad estaría definida a partir de las diferencias de productividad y tecnología.

En este contexto, la economía interna se compone de varias y distintas economías, tales como la economía de base natural, de base familiar y de mercado, con todas las cuales mantiene un sistema de intercambios. Cada economía maneja su propia dinámica de acuerdo al interés de sus miembros. Estas economías se diferencian unas de otras debido a la organización de sus actividades de producción, trabajo y consumo, desde la cual se definen racionalidades que vinculan los medios y objetivos en cada una.

La transitividad o combinación de tiempos entre una u otra generaría un flujo que no superaría el carácter estructuralmente heterogéneo y poco integrado del modelo. Desde esta perspectiva, la economía boliviana sólo lograría incorporarse de manera parcial a un sistema internacional.

Por consiguiente, la pobreza se encuentra asociada a la economía de base natural que abarca al 40 por ciento de la población y afecta a una gran parte de la población vinculada a la economía familiar que gira alrededor de un 35 por ciento de la población. La pobreza se reduce a medida que mejoran las condiciones productivas, el acceso a la tecnología y la orientación al mercado (25 por ciento de la población). La productividad del trabajo sería tan desigual en las tres economías que se manifestaría inevitablemente en la desigualdad en los ingresos y el consumo. La desigualdad general de la economía aumentaría a medida que una parte crece, estimulada por el mercado, y la otra no.

La integración al mercado internacional y la desigualdad relativa al interior de estos segmentos es el reflejo de una economía más mercantilizada e integrada al mercado internacional, en la cual

los ingresos son más altos y la desigualdad en términos relativos es menor. Por el contrario, una mayor pobreza y desigualdad relativa corresponderían a la economía de base natural, poco articulada al mercado internacional. Por tanto, en la articulación de la economía de base natural al mercado nacional internacional se buscarían respuestas para disminuir la pobreza y la desigualdad (Laserna, 2004).

Argumentos opuestos sostienen que los elementos causales de la pobreza tienen que ver con las políticas de apertura comercial, así como también por razones históricas de colonialismo interno, mecanismos de reproducción continua de un sector primario exportador (economía mercantil ligada a la exportación de productos primarios) y por factores sociopolíticos. Durante el periodo de los noventa, el crecimiento de la economía no garantizó una mejora en la distribución de los ingresos debido a factores educacionales, ocupacionales, demográficos e inequidad en el reparto de la riqueza. En este contexto, resalta la desigualdad en el ingreso de un alto número de hogares, mientras que la población con mayores ingresos es muy reducida.

Durante la etapa expansiva del ciclo de crecimiento de los noventa, se produjo una reducción relativa de la pobreza rural, mientras que la pobreza urbana se incrementó. La crisis posterior rompió esta tendencia, volviendo a los niveles de los periodos de los años ochenta, lo cual mostró mayor heterogeneidad de los niveles de pobreza urbana. La estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y la mejora en el empleo resultaron insuficientes para reducir la pobreza e indigencia. Por otra parte, la implementación de las políticas de lucha contra la pobreza tampoco mostró resultados exitosos, debido al énfasis en la inversión en infraestructura y no así en el área social y productiva (Jiménez y Lizárraga, 1999).

### 1.3. PROPUESTAS A LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA

Las respuestas a la problemática descrita tienen su fundamento en los siguientes planteamientos macro:

La primera posición plantea un nuevo paquete de reformas orientadas a los siguientes aspectos: una reconversión productiva y

el ordenamiento político-administrativo orientado a identificar las potencialidades y vocaciones productivas departamentales y apostar por ellas para fortalecer las economías regionales.

Los gobiernos departamentales deben desarrollar competencias para priorizar la reforma tributaria progresiva equitativa, con la eliminación de regímenes especiales, la acreditación de nuevas competencias técnicas en el personal, la reconversión productiva y sistemas verticales de planificación y orientación estratégica para la inversión pública y privada, tanto nacional como extranjera, y el financiamiento bancario y no bancario.

Por otra parte, políticas de incentivos y subsidios económicos y tributarios tendentes a promover la creación de nuevas empresas.

Anticipando la implementación de un sistema de autonomía departamental, ésta debe ir acompañada de una reforma tributaria de carácter progresivo para ampliar el universo tributario. Diseñar un sistema de transferencia fiscal que recompense de manera equitativa el esfuerzo tributario realizado por los departamentos. Esto implica reorientar las bases de su patrón de desarrollo y dejar de depender de los impuestos por la provisión de servicios y la explotación de recursos naturales.

Esto supone la elaboración de un mapeo de los actores productivos para la creación de un sistema de planificación territorial, identificar las fuentes de financiamiento y priorizar el destino de los fondos.

Todo esto acompañado de políticas de capacitación técnica para desarrollar la mentalidad empresarial de los recursos humanos y su capacidad competitiva (Campero, Carvajal, 2006).

La segunda posición consiste en transitar de una economía de base estrecha –anclada en el pasado en el estaño y esperanzada en el gas en la actualidad– a una economía de base ancha sustentada en actores productivos de la economía popular y vinculada a una economía exportadora en base a la industria manufacturera.

Las reservas de recursos naturales deben servir para cambiar el patrón de desarrollo del país. Esto implica promover a través del Estado el fomento de la industria manufacturera que genere empleo de manera consistente y que, al mismo tiempo, frene el desequilibrio demográfico regional (Gray, 2004).

La tercera posición considera el Estado como el "yo común" del sistema de libertades que posee una sociedad. Esto implica ver al Estado como un medio para poder cambiar o reformar la sociedad. El rol importante del Estado consiste en reflejar en sus decisiones el conjunto de valores y prácticas organizativas que poseen las colectividades de un país.

La imagen de un Estado fuerte se refleja en el peso que tiene éste en la economía. Se busca, por tanto, que los recursos provenientes de los hidrocarburos fortalezcan la capacidad del Estado para fomentar la inversión extranjera, la inversión privada local, la economía familiar artesanal y micro-empresarial y la economía comunitaria, con lo que le permita encaminar la economía familiar hacia la colectiva. Esto es, lograr que la propiedad pública asuma la forma de propiedad estatal y se convierta en mayoritaria y dominante (García Linera, 2002).

#### 1.4. PROPUESTAS SOBRE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y MODELO DE DESARROLLO

Encontramos también diferentes enfoques sobre el modelo de desarrollo que se debería implementar.

El *desarrollo comunitario* consiste en emplear la capacidad asociativa como ventaja competitiva, lo comunitario, el sindicato, el gremio, la *tenta*, el *ayllu*. Se abandona el individualismo económico para dar cuenta nueva del sujeto social, de la cooperación y de la justicia distributiva. Estos aspectos deben vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al modelo de desarrollo comunitario con la participación de los actores involucrados, fomentando la organización de estructuras asociativas productivas como forma de promoción y participación en la economía, la capacidad asociativa, la producción con identidad, las formas de producción campesina y el desarrollo rural. Lo que se busca implementar son políticas tendentes a mejorar las capacidades competitivas con igualdad de oportunidades.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el Estado plurinacional debe contener los criterios fundamentales de un desarrollo con identidad, lo que significa que el modelo de desarrollo



debe contener una superación del economicismo y el mercantilismo, realizando una verdadera inclusión de los principios paradigmáticos andinos y amazónicos de complementariedad, reciprocidad y redistribución del trabajo y de los bienes. (Díaz Asatete, 1998).

En este sentido la economía indígena plantea algunos conceptos que son necesarios que sean considerados, el de *Suma qamaña*, *Ayni*, *Mink'a*, entre los aimaras o el de *Minga* entre los chiquitanos (bësiro). Todos ellos enfatizan una plenitud económica social y la "cosmovisión indígena" identifica la actividad económica como un proceso continuo de transformación para el "vivir bien", que realiza el ser humano social puesto en el centro entre el mundo natural y el mundo sobrenatural (Díaz Asatete, 1998).

Se habla del manejo y control del propio patrimonio indígena en el entendido de que el patrimonio de un pueblo es la "recapitulación" de todo lo que el pueblo ha aprendido, producido y compartido a lo largo de los años y los siglos; este patrimonio es su realización como pueblo: "Los pueblos indígenas sienten cada vez más la necesidad de defender y manejar ellos mismos su propio patrimonio, en su sentido más amplio, frente al enfoque liberal, mercantil y competitivo con el que los más poderosos se lo van arrebatando con la excusa de mayor eficiencia y rendimientos o simplemente por la ley del más fuerte". (Albó, 2006). Por su parte, aquí es útil presentar la contraposición entre el principio de reciprocidad indígena y el principio de intercambio mercantil (Medina, 2006).

*El desarrollo sostenible*, que busca crear y mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos. Estos dos aspectos deben vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente al desarrollo de una cultura territorial que integre a ambos. Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas "del territorio" más que empresas "en el territorio". Para evitar la existencia de territorios desigualmente preparados para enfrentar estos desafíos, lo que

se implementan son políticas públicas locales y regionales tendientes a mejorar sus capacidades competitivas (Campero y Carvajal, 2006).

El *patrón de desarrollo económico* busca incorporar mayor valor agregado en la producción a través de sectores estratégicos que fortalezcan el mercado interno y generen mayor empleo. Estos aspectos deben vincularse a políticas regionales de desarrollo y de comunidades campesinas. Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada por la inversión pública. Para evitar la existencia de desarrollos desiguales, lo que se implementa es la planificación estratégica que mejore las capacidades de producción. (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS CONSTITUCIONALES

### 2.1. LOS ACTORES Y PROPUESTAS

Las propuestas analizadas se han clasificado en tres circuitos: a) partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas constituyentes; b) pueblos indígenas y originarios, organizaciones corporativas y movimientos sociales y c) resultados de la realización de eventos organizados por ONG, Iglesia y otros.

A continuación se presenta los comentarios y caracterización a nivel general por actor y sus propuestas dentro del régimen económico.

#### PRIMER CIRCUITO: PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES CIUDADANAS, PUEBLOS INDÍGENAS CONSTITUYENTES

La propuesta del gobierno señala el papel del Estado como protagonista del desarrollo productivo del país. Para el efecto, este enfoque se sustenta en la nacionalización de los hidrocarburos y el uso de excedentes para la generación de empleo en áreas estratégicas productivas y de apoyo al sector rural. Se enfatiza en la necesidad de establecer reglas para la inversión

privada nacional y extranjera. Se mantiene la independencia del Banco Central en el manejo de la política cambiaria. Se debe planificar el desarrollo para el mediano y largo plazo. Esto incluye la programación plurianual y su respectiva programación fiscal para la ampliación de la base tributaria, en relación a la capacidad contributiva. Se plantea la regionalización del poder para activar el papel de la sociedad en la programación de la actividad productiva local.

Respecto a las políticas económicas sugieren las siguientes: a) políticas productivas selectivas tanto en el sector estratégico, que es intensivo en capital, como en el generador de empleo, en los cuales están la agropecuaria y la industria, intensivos en mano de obra; b) política comercial estratégica: aprovechamiento del dinamismo de la demanda externa; c) política de inversiones: énfasis en el sector público; d) política de financiamiento al sector productivo: sistema nacional de financiamiento para el desarrollo SINASIF; e) política de innovación y desarrollo tecnológico: al nivel de equipamiento como en el manejo de problemas de producción y la inclusión de nuevos y mejores productos para el mercado; y f) política de empleo: orientación selectiva de inversión, promoción del desarrollo productivo en los distintos potenciales de cada región/sector.

Para el Movimiento al Socialismo (MAS) el régimen económico se sustenta en una economía social comunitaria. El Estado es clave para diseñar políticas de desarrollo productivo y promover su implementación. Se ratifica la posición de soberanía en el manejo de los recursos naturales. El pueblo como propietario de los recursos delega la administración de éstos al Estado. Se enfatiza en el concepto de la propiedad colectiva.

Respecto a las políticas económicas sugieren la siguiente: que el Estado promueva la inversión productiva priorizando el fortalecimiento de la economía comunitaria, la producción con identidad, las formas de producción campesina y el desarrollo rural.

La agrupación PODEMOS propone el modelo económico de mercado en el que el Estado juega el rol de regulador de la actividad económica y procura la justicia social. Los recursos naturales son de dominio originario del Estado y deben estar sujetos a una ley de concesiones. Se reconoce la inversión privada y la libertad de empresa como claves para el desarrollo económico y social. El Banco Central goza de autonomía de gestión y maneja la política cambiaria. Se describe ampliamente el enfoque de un régimen autonómico, en base a la división de las rentas en nacionales, departamentales y municipales.

Como políticas presentan: a) el Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidades públicas. Podrá también, en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, estímulo o de gestión directa; b) los servicios públicos se prestarán directamente por el Estado o a través de contratos, concesiones o adjudicaciones a personas o empresas privadas, en las condiciones establecidas por ley; c) las concesiones de servicios públicos no podrán ser otorgadas por un periodo mayor a los cuarenta años; d) El Estado regulará la prestación eficiente, continua y equitativa de los servicios públicos, por entidades públicas o privadas, preservando el interés general y los derechos y deberes de las empresas y usuarios; e) la regulación estatal sobre servicios públicos se ejercerá por intermedio de los sistemas y superintendencias creados por ley; y f) corresponde al gobierno nacional determinar la política económica y social.

Unidad Nacional (UN) propone una economía social democrática y un modelo económico mixto. En este conjunto, el Estado es clave en la promoción de la actividad económica y en el diseño de políticas sociales. Sostiene el dominio originario del Estado sobre los recursos naturales y hace hincapié en las concesiones. Enfatiza en la seguridad jurídica para favorecer la inversión privada. Plantea un régimen autonómico. Propone la participación ciudadanía como medio para el control y la vigilancia.

Como políticas públicas proponen las siguientes: a) fortalecer a empresas populares y corporaciones indígenas; b) premiar emprendedores que transformen la materia prima en productos y exporten con valor agregado.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) propone la justicia social como principio para el ordenamiento económico. Se mantienen todos los elementos del régimen económico de la Constitución Política actual. Se incorpora el tema de los gobiernos subnacionales autónomos. Se favorece la creación de mecanismos para la participación popular.

Para el Movimiento Bolivia Libre (MBL) el principio del régimen económico debe consistir en la satisfacción de necesidades vitales desde un Estado cosmopolita, más acorde con un modelo global. El Estado es el organizador y conductor de la sociedad. Proponen una nueva organización territorial descentralizada, con facultad tributaria, paralela a la creación de consejos económicos sociales.

En la propuesta de Acción Democrática Nacionalista (ADN) los principios de ordenamiento económico se sustentan en la justicia social. Se mantienen todos los elementos del régimen económico de la Constitución Política actual. Enfatizan en la estabilidad financiera y macroeconómica, a través del mejoramiento de la capacidad reguladora del Estado.

Como políticas públicas sugieren las siguientes: a) el Estado podría incursionar en el campo de la producción en la medida que éste cuente con los recursos del ahorro interno público o capte recursos del mercado interno y externo, conformando dos tipos de empresas: sociedades mixtas, en las que el Estado aportará la proporción que considere conveniente con recursos provenientes del ahorro interno público y sociedades anónimas, donde el Estado deberá tener siempre la mayor proporción relativa, a fin de no perder el control administrativo y operativo de la empresa; b) se reconoce la regulación del Estado, como su función básica, organizando un mecanismo institucional independiente bajo la tuición del gobierno nacional o municipal según sea el caso, por ejemplo, el agua potable.

TRADEPA propone el principio de la justicia social para el ordenamiento económico. Resalta la necesidad de control del Estado sobre los recursos naturales.

SEGUNDO CIRCUITO: PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS Y CAMPESINOS, ORGANIZACIONES CORPORATIVAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia (CSUTCB, COMANAQ, CIDOB, CSCB, FMCBBS, CPESC y CPEMB) plantean como principios la reciprocidad, la solidaridad, la equidad, la igualdad, la complementariedad y la sostenibilidad económica para el régimen económico, que pueden enmarcarse en un modelo mixto comunitario. El Estado es promotor del desarrollo nacional con la implantación de políticas de desarrollo productivo. Se plantea soberanía en la propiedad de los recursos naturales y soberanía alimentaria. Se prohíben los monopolios. Se plantean autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas y autonomías interculturales urbanas, donde se tengan participación directa en la toma de decisiones y procesos de gestión pública.

Proponen las siguientes políticas: a) aprovechamiento sostenible de recursos naturales e industrialización; b) fomento y subvención del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales basado en el criterio comunitario, solidario y de reciprocidad; c) promoción del establecimiento de asociaciones y cooperativas productivas y también de carácter agroecológicas como ventaja comparativa; d) promoción de productos ecológicos con incentivo por parte del Estado garantizando mercados nacionales y para su exportación; e) creación de un seguro agrario para la producción en caso de desastres naturales.

La CSUTCB sostiene como principio económico la economía social comunitaria, compatible con un modelo social comunitario. El Estado es el promotor del desarrollo sostenible y de la economía campesina.

Como políticas públicas proponen: a) políticas y mecanismos para generar inversión productiva; b) políticas que prioricen la producción nacional; c) políticas de fomento de producción agroecológica, semilla orgánica y tradicional.

CIDOB sustenta su propuesta en un modelo económico mixto, bajo el principio de la justicia social. El Estado es la pieza clave para promover el desarrollo sustentable y diseñar políticas de desarrollo productivo. La propiedad de los recursos naturales es de dominio originario. Se incorpora el tema de concesiones.

La cumbre social sostiene como principios la reciprocidad y redistribución. Los pueblos indígenas tienen soberanía sobre la propiedad de los recursos naturales. El Estado debe consultar para explotar o explorar recursos naturales que se encuentran en las Unidades Territoriales Étnico Culturales. El gobierno central tiene la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible y el diseño de políticas de integración energética regional. Reconoce las unidades territoriales indígenas y la creación de consejos territoriales indígenas.

#### TERCER CIRCUITO: RESULTADOS DE EVENTOS ORGANIZADOS POR ONG, IGLESIA Y OTROS

CIOEC propone una economía intervencionista, en la cual el Estado fomenta y protege la tarea de los productores y de las organizaciones económicas campesinas, en base al principio de la justicia social. El Estado es responsable de planificar el desarrollo y el diseño de políticas diferenciadas. Se reconoce la propiedad colectiva.

Sostienen que el Estado debe realizar las tareas siguientes: a) el Estado formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico, social y ambiental de la República, cuya ejecución será obligatoria.

Las mujeres en la Asamblea Constituyente plantean que el régimen económico debe sustentarse en principios de solidaridad. Se propone un modelo mixto en el que el Estado es promotor y protector de la economía de los sectores vulnerables. El Estado ejerce soberanía sobre los recursos naturales y se incorpora el reconocimiento de la propiedad colectiva y comunitaria. El Estado debe intervenir en la gestión del Banco Central y la política monetaria. La programación y planificación nacional, departamental y municipal debe realizarse con criterios de equidad de género.

Como política económica sugieren: a) redistribuir el papel del Estado como formulador y gestor de las estrategias de desarrollo económico y social que garanticen una redistribución equitativa en beneficio de mujeres y hombres; b) rediseño de un nuevo patrón de acumulación, que reconfigure las bases productivas, diversificación de la economía, las relaciones de producción, las fuentes y los destinos de la diversificación y redistribución equitativa de los recursos, la equidad y la justicia económica y social; c) reconocer diferentes formas de trabajo asalariado, no asalariado y otras formas de autoempleo, garantizando la seguridad social en todos los casos; d) reconocer el trabajo reproductivo, considerándolo como trabajo de producción de bienes y servicios, asignándole un valor económico; e) reconocer el derecho de las mujeres a trabajar sin que el estado civil, el número de hijos/as o la edad provoque su discriminación o su retiro, tanto en entidades públicas como privadas.

Las mesas de discusión ciudadana organizadas por CEPAS-CARITAS en Cochabamba sustentan principios de justicia social dentro de un modelo económico mixto en el que el Estado juega un rol regulador y planificador del desarrollo sostenible. Los recursos naturales son propiedad del Estado. Se acepta que el Estado haga concesiones, siempre y cuando éste asuma el rol de socio mayoritario.

Las mesas de discusión ciudadana en Santa Cruz sustentan los principios de economía social con un modelo económico mixto. Se plantean contratos justos para el aprovechamiento de los recursos naturales. Enfatizan en las autonomías departamentales.

### 3. PUNTOS DE ARTICULACIÓN Y COINCIDENCIAS

#### 3.1. ARTICULACIÓN DE COINCIDENCIAS IDENTIFICADAS EN LA CARACTERIZACIÓN DE PROPUESTAS SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO

En el siguiente apartado se identifican consensos en base a los siguientes ocho temas específicos del régimen económico.



## RÉGIMEN ECONÓMICO Y PRINCIPIOS ECONÓMICOS

Al parecer el consenso puede inclinarse por un régimen económico mixto que incorpore criterios sobre la satisfacción de necesidades básicas. Basado en principios comunitarios de justicia social.

El razonamiento surge porque el MAS sostiene que "el régimen económico boliviano se fundamenta en una economía social, comunitaria, con iniciativa privada, donde el Estado respeta y equilibra las diversas racionalidades económicas que fortalezcan la soberanía económica del país".

Asimismo, se suman en esta posición la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, sosteniendo los siguientes puntos: a) economía mixta bajo la dirección del Estado plurinacional; b) desarrollo integral con identidad; c) soberanía alimentaria, y d) productividad para alcanzar la soberanía alimentaria.

Por otra parte UN plantea "construir una poderosa economía mixta para aprovechar lo mejor del Estado y del mercado. Industrialización de los recursos naturales y la creación masiva de empresas populares para generar empleo y prosperidad". Se suma ADN planteando que "el régimen económico debe estar encaminado a promover, fomentar y apoyar la producción de bienes y servicios de los actores económicos y sociales de la sociedad, además de incentivar la formación del ahorro interno. Además de los bienes nacionales estipulados en la actual Constitución, hay que incorporar en esa condición: la biodiversidad, el medio ambiente, la estabilidad financiera y macroeconómica. Garantizar la inserción internacional masiva de exportaciones bolivianas".

El MBL propone un ordenamiento básico de las relaciones económicas con referencia a: a) satisfactores vitales para las necesidades vitales de la sociedad como punto de partida de la economía nacional; b) ordenamiento de la estructura y sistema económico (recursos naturales, fuerza de trabajo, medios de trabajo, producción y mercado); c) soberanía y competitividad en un mundo dependiente.

Por su parte, PODEMOS plantea que "la organización económica debe responder esencialmente a principios de justicia social

que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano. Se garantiza la libre competencia y se prohíben los actos que la impidan o restrinjan en perjuicio de la economía de los ciudadanos. La Ley establece los términos y condiciones de la defensa de la libre competencia, así como la protección de los derechos de consumidores y usuarios.”

#### ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El consenso se inclina por una participación efectiva del Estado como promotor de actividades productivas estratégicas y regulador, que incorporen en la planificación.

Ya que el MAS en su propuesta sostiene que “El Estado promueve la inversión productiva priorizando el fortalecimiento de la economía comunitaria, la producción con identidad, las formas de producción campesina y el desarrollo rural”. El gobierno resume su política económica de la siguiente manera:

Cambio en el patrón de desarrollo primario exportador. Constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. Siendo evidente que el patrón primario exportador de desarrollo tiene como función la generación, control y distribución de los excedentes productivos por los recursos naturales renovables y no renovables para la acumulación interna que alimente, en el largo plazo, el desarrollo nacional.

Por su parte, PODEMOS sostiene que: a) el Estado regulará, controlará y supervisará la exploración de bienes nacionales, la presentación de los servicios públicos y los monopolios, por medio de los consejos de regulación y las superintendencias; c) la regulación tendrá como objetivo fundamental la defensa del consumidor, del usuario, del ahorrista y del deudor, y esta defensa se realizará a través del defensor del consumidor; d) los consejos de regulación, las subintendencias y el defensor del consumidor, como parte del poder ejecutivo, son personas jurídicas de derecho público con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Están sujetas a la fiscalización del poder legislativo;

e) los consejeros de regulación, los superintendentes y el defensor del consumidor son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos sino a esta Constitución y a la Ley. No podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino por las causales y mediante los procedimientos establecidos por la Ley. No podrán ser destituidos sino previa sentencia condenatoria ejecutoriada emitida según lo previsto en el artículo 156, atribución 7, de esta Constitución; f) la Ley regula la organización, funcionamiento y atribuciones de los consejos de regulación, las superintendencias y el defensor del consumidor.

La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, sostiene los siguientes puntos: a) el Estado promueve y dirige los procesos de desarrollo; b) promueve el desarrollo nacional como un proceso integral con el fin de mejorar el bienestar de toda la población sobre la base de su participación en el desarrollo sostenible y distribución justa de beneficios; c) apoyo directo del Estado (financiamiento) hacia pequeños productores como comunidades indígenas y campesinas; d) el Estado debe garantizar el mercado de todos los productos agropecuarios (precio justo para todos los productores agrícolas).

#### PROPIEDAD Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES

El consenso se inclina por la propiedad soberana sobre los recursos naturales y administración del Estado central.

El MAS plantea que “la propiedad de los recursos naturales es del pueblo y se ejerce a través del Estado nacional. Tiene carácter inalienable, imprescriptible y su administración será responsabilidad del Estado”.

Se suman a esta posición el gobierno que sostiene que: “La construcción del nuevo modelo de desarrollo debe estar basado en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación y uso interno, la recuperación del mercado interno y la redefinición del relacionamiento con los mercados internacionales, siempre en beneficio del país”.

Por otra parte, PODEMOS propone lo siguiente: a) son de dominio originario del Estado, además de aquellos a los que la Ley les da esa calidad, el suelo, subsuelo con todas las riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento; c) la Ley establecerá las condiciones de ese dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares; d) los bienes del patrimonio de la nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla; e) Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o personas privadas, conforme a ley.

La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, sostiene los siguientes puntos: a) soberanía sobre todas las riquezas; b) recuperación de los recursos naturales renovables y no renovables para el dominio y propiedad de las naciones y pueblos originarios y campesinos; c) el agua no podrá estar incorporada ni sometida a ningún acuerdo comercial internacional; d) las inversiones extranjeras estarán subordinadas a la soberanía nacional y a los intereses del pueblo boliviano.

#### ROL DE LA INICIATIVA PRIVADA

El consenso se inclina por determinar reglas claras a la propiedad privada, y el reconocimiento de la propiedad comunitaria y la propiedad pública.

El MAS sostiene en su propuesta que "el Estado reconoce, protege, impulsa y promueve la propiedad colectiva en las diversas formas de organización plurinacionales y multiculturales. La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado

cuando contribuya al desarrollo de la economía nacional, a crear fuentes de empleo y al correcto uso de los recursos naturales”.

En una posición opuesta PODEMOS sostiene que “se reconoce la iniciativa privada y la libertad de empresa. El Estado estimulará la actividad empresarial privada para incrementar la capacidad productiva del país, la generación de empleo y promoverá la inserción competitiva de la economía internacional. Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se consideran nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República”.

#### ROL DEL BANCO CENTRAL

El consenso se inclina por la independencia del Banco Central, autonomía de gestión y diseño de política cambiaria.

El gobierno a manifestado en su Plan de Desarrollo Nacional que “el Banco Central continuará determinando el tipo de cambio respetando la libre convertibilidad, inhibiendo la modificación de este régimen a través del Bolsín”.

PODEMOS en su propuesta para la Constituyente plantea que: a) el Banco Central de Bolivia es un organismo de carácter técnico, con patrimonio propio y autonomía de gestión, cuya composición, organización, atribuciones y funciones se determinan mediante la ley de expresa; b) El Banco Central es el responsable de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia, de administración de las reservas monetarias y del funcionamiento del sistema de pagos, en coordinación con el gobierno nacional y conforme a ley.

#### RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA Y AUTONOMÍAS

La comprensión de la descentralización y autonomía difiere claramente entre las diferentes propuestas. Sin embargo, hay algunas coincidencias. Una de ellas señala que la capacidad legislativa es condición indispensable para hablar de un régimen autonómico. Esta condición es reconocida también por las propuestas que incorporan el tema del pluralismo jurídico con vigencia en el ámbito de las unidades territoriales autónomas. Todas las propuestas

coinciden con el carácter unitario del Estado. En este contexto, la definición de la territorialidad estatal es la condición para superar algunas divergencias que presentan las propuestas sobre el alcance de la autonomía y estructura del Estado.

*Territorialidad estatal meso o intermedio:* todas las propuestas consideran que en el tratamiento del tema es imprescindible incluir un nivel intermedio entre el nacional y el local. Este ámbito es definido de diferente manera, de acuerdo a la visión de autonomía de cada actor. Las propuestas indígenas incluyen un reordenamiento territorial del Estado y, por lo tanto, tratan el tema del meso de manera particular. Por otra parte, algunas posturas consideran que deberían agruparse las actuales unidades territoriales municipales e indígenas para convertirlas en regiones o mancomunidades.

*Conformación e institucionalidad de los gobiernos subnacionales:* la visión para la conformación de los gobiernos subnacionales presenta mayores divergencias. El reconocimiento amplio, por parte de actores políticos y sociales, del voto universal y directo para la elección de los representantes y del ejecutivo, llega a su límite cuando los actores se refieren a los espacios territoriales con autonomía indígena. En estos sectores se establecerían gobiernos y se impulsaría una institucionalidad en el nivel subnacional.

En la medida que el poder político conforma un poder público, sujeto a control institucional, el reconocimiento de usos y costumbres para la constitución del poder político trae aparejado el desafío de establecer normas generales. Esta normativa evitará el reconocimiento de regímenes especiales, en el marco de la autonomía para el control de la actuación de los servidores públicos.

Hay coincidencia en el reconocimiento y reforzamiento de la institucionalidad municipal, en el marco de la autonomía. Algunos actores favorecen el establecimiento de condiciones mínimas para la constitución de municipios; otros consideran que un nivel intermedio entre el meso y el nivel municipal podría evitar dispersión en el manejo y uso de los recursos públicos, ya sea en los actuales espacios provinciales o bien en aquellos que corresponden a las regiones. Sea cual fuere la propuesta, ninguna niega la importancia de la escala local, municipal.

*Régimen financiero y fiscal, transferencias:* el manejo de los recursos en el ámbito meso o intermedio es causa de mayor controversia. La mayor parte de las posiciones consideran que el Estado central debe cumplir el rol del manejo y distribución de la renta nacional, con el fin de mejorar las condiciones de inequidad y desequilibrios entre regiones o en el interior de ellas. No habría divergencia en la propuesta de crear un fondo de compensación para efectos de redistribución de la renta generada desigualmente en las diferentes regiones.

*Articulación e interdependencia entre los tres niveles:* las propuestas consideran que es importante definir las formas y el grado de interacción, articulación e interdependencia entre los niveles de gobierno. Algunas propuestas tienen una visión que considera fundamental la gestión y, por lo tanto, establecen que la articulación debería darse desde la planificación de la gestión pública.

*Regímenes y políticas estratégicas nacionales:* todos los actores coinciden en que el Estado nacional debe mantener competencias en las políticas estratégicas a nivel de país. Entre otras, se reconocen de manera general las siguientes competencias: moneda, banca y sistema financiero, fuerzas de seguridad, aduanas, relaciones internacionales, legislación, titularidad y aprovechamiento de los recursos naturales y energéticos, y política fiscal.

Con relación a la gestión de recursos naturales, las propuestas varían entre la atribución de participar en la definición de las políticas públicas sobre el manejo de recursos naturales, particularmente de los hidrocarburos, y la capacidad de legislar en cuestiones relativas a su manejo, el punto conflictivo. Mientras se plantea el Estado central como imprescindible en el manejo de los recursos naturales, con atención especial en los recursos hidrocarburíferos, una visión atribuye esta capacidad al nivel meso, y la otra está relacionada con la capacidad de autodeterminación indígena y, en consecuencia, con la gestión territorial en sentido amplio.

Analizando las propuestas y caracterizando las posiciones se puede construir un modelo de descentralización y autonomías, estableciendo los principios de solidaridad y complementariedad como rectores y del tipo de planificación. El gobierno plantea que en el Plan de Desarrollo Nacional basado en "la programación plurianual,

conjuntamente el presupuesto por resultados, como instrumentos básicos del Plan de Desarrollo para su monitoreo y control, darán mayor credibilidad a la política fiscal, sostenibilidad y estabilidad al financiamiento de programas, consistencia de la política del gasto público con efectos en el manejo transparente de los recursos estatales y la efectiva rendición de cuentas”.

Por su parte, PODEMOS plantea: a) las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales y universitarias. La Ley clasificará los ingresos y su distribución; b) el poder ejecutivo establece las normas básicas del sistema de presupuestos, las que tendrán validez para todo el sector público; c) hasta el 15 de octubre de cada año el gobierno nacional presentará al legislativo el proyecto de Ley del presupuesto general de la nación, incluyendo en forma indicativa los presupuestos departamentales, municipales y universitarios; d) el proyecto de Ley será considerado por el legislativo hasta antes de la finalización del periodo ordinario anual de sesiones. Si el congreso no sancionare la Ley, el presupuesto se dará por aprobado y tendrá fuerza de Ley; e) la cuenta general de ingresos y gastos de cada gestión financiera será presentada ante el Congreso Nacional hasta el 30 de mayo del año siguiente a su vencimiento; f) los gobiernos departamentales deberán también presentar al legislativo la cuenta de sus rentas y gastos, acompañada de un informe de auditoría interna.

La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, sostiene los siguientes puntos: a) se reordena territorialmente el país sobre la base de la constitución de autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas. Además se constituyen autonomías interculturales urbanas. A partir de estas autonomías se constituye el sujeto autonómico del nivel intermedio; c) las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos se autoconstituyen en autonomías territoriales a partir de sus propios criterios lingüísticos, históricos, culturales, de continuidad geográfica, y organizativos.

Se constituyen, por tanto, tres niveles de organización político-administrativa del Estado: a) local: autonomías territoriales indígenas originarias y campesinas y autonomías interculturales urbanas; b) intermedio: regiones y departamentos; c) Estado unitario plurinacional.



El MNR, plantea que "las autonomías departamentales se sustentan en las autonomías municipales y en la participación popular". El Estado boliviano está conformado por tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el municipal. Los gobiernos subnacionales autónomos podrán contar con los siguientes recursos: a) participación en impuestos nacionales; b) participación en los ingresos generados por la explotación de recursos; c) impuestos, tasas y otros gravámenes departamentales o municipales según corresponda; d) transferencias provenientes de los fondos que se creen para la promoción del desarrollo e) ingresos por la venta de bienes y enajenación de activos, la prestación de servicios y la venta de valores; f) impuestos complementarios en los márgenes que autorice la Ley; g) donaciones y otras transferencias privadas gratuitas, y créditos provenientes de fuentes internas y externas, contratados de acuerdo a Ley, y h) se creará un fondo compensatorio para corregir los desequilibrios económicos entre las regiones.

#### PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Se considera diseñar mejores mecanismos de participación de la sociedad, de los campesinos e indígenas en la planificación de la actividad productiva.

Para el gobierno "la regionalización territorial del poder significa la participación directa de las comunidades en las regiones, no sólo en la planificación del progreso regional sino en la gestión pública del mismo, desde el desarrollo de la comunidad pasando por el municipio y la región hasta el nivel regional... El Estado y la sociedad, a partir de los Consejos Regionales de Desarrollo y del Consejo Nacional de Desarrollo reconocen competencias específicas a las autoridades tradicionales locales".

El MBL sostiene que "la creación de un Consejo Económico Social, en el que estarán representados el Estado, los empresarios y los trabajadores, nos permitirá concertar las políticas públicas y la legislación sobre temas laborales, productivos, tributarios, de defensa del consumidor y resguardo ambiental, orientados a hacer más competitiva y solidaria la economía.

Por su parte, el MNR defiende la participación popular, desarrollando mecanismos de control y vigilancia ciudadana a los tres niveles de gobierno.

La Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, sostiene los siguientes puntos: a) participación en la toma de decisiones sobre todo el proceso de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos del país que se encuentren en sus territorios; b) participación en beneficios y control, y preservación de la tierra. Coadministración y cogestión de los recursos renovables con el Estado Unitario Plurinacional; c) Participación directa de los pueblos indígenas en los procesos de gestión pública, generando espacios institucionales que permitan su plena incorporación en los niveles de Administración por fuera de su territorio.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

Los modelos de autonomía dependen de la definición del tipo de Estado. En este sentido, la discusión se enmarca en definir un "Estado con autonomías" o un "Estado autonómico", ambas posiciones consideran el carácter unitario pero difieren en los principios o valores superiores del Estado, ya sea este plurinacional, social o comunitario. Estos aspectos se relacionan con el ordenamiento territorial especialmente cuando se habla de un modelo de autonomías propio.

En este sentido se agrupan de la siguiente manera las principales propuestas sobre autonomías.

##### 4.1. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y MUNICIPIO INDÍGENA

Se plantea establecer regiones-departamentos con alrededor de 100 municipios, con competencias, recursos transferidos y manejados autonómicamente. Se reconocen formas de democracia liberal y otras formas de democracia, de acuerdo con usos y costumbres de cada municipio. Los gobiernos municipales son electos y también

los de las regiones-departamentos con diferentes grados de autonomía. Estos últimos sólo hacen de intermediarios o conectores con el nivel central de gobierno. Se cambian los límites departamentales a diez regiones-departamentos. Se eliminan provincias y cantones. El cuestionamiento reside en que los departamentos tendrían que aceptar una nueva delimitación, eliminando provincias y cantones.

#### 4.2. AUTONOMÍA ÉTNICA

Se plantea autonomías étnicas sobre la base de las 32 identidades lingüísticas, pueden ser Territorios Comunitarios de Origen (TCO) y los espacios tradicionales como los *ayllus*, *tentas*, capitánías, etc. Establecen su gobierno propio de acuerdo con usos y costumbres. Contiene un principio de soberanía. Se transfieren competencias y se plantea que la propiedad y administración de los recursos naturales es de los pueblos originarios. Las competencias se administran en la lengua nativa. Se cambia el mapa del país sobre la base de los nuevos territorios. Esto implica que en algunos casos puede superponer a los municipios y a los departamentos.

#### 4.3. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL

Se plantea establecer gobiernos departamentales autónomos y asambleas en los nueve departamentos mediante el voto directo y por circunscripción electoral. Los gobiernos departamentales podrían normar, establecer políticas públicas y tributos (sobretasas) en el ámbito de sus competencias. Se establecen subgobiernos provinciales descentralizadas administrativamente. El modelo es de aplicación gradual y establece que cada departamento decida mediante referéndum si quiere ser autónomo o no. Se transfieren competencias como la de ejecución de políticas en materia de tierras, recursos naturales, policía, cooperativas, instituciones de crédito no bancarias, etc. El gobierno nacional mantiene Fuerzas Armadas, Policía nacional, Defensa, gobierno interior, seguridad nacional, políticas públicas y normas de todos los sectores económicos, sociales, de desarrollo sostenible y humano.

Se plantea asimetrías en el que unos departamentos podrían asumir una mayor transferencia de competencias, atribuciones y funciones que otros. Se aplica el principio de subsidiariedad y se transfieren más competencias al ámbito municipal, por ejemplo, salud, riego, saneamiento básico rural, electrificación rural, seguridad ciudadana, bomberos y tránsito de la Policía. Se mantiene el ordenamiento territorial y la posibilidad de autonomías étnicas dentro de las autonomías departamentales, o regionalizaciones a nivel supradepartamental en todos los aspectos, o en temas seleccionados de manera voluntaria.

#### 4.4. REGIONALIZACIÓN E INTERCULTURALIDAD

Las regiones serían niveles de descentralización administrativa, con gobernación regional y desconcentración del poder ejecutivo en los departamentos a través de la reubicación física de los viceministerios, por afinidad temática con la vocación productiva y de servicios de cada uno de los departamentos. Se plantea una Junta Regional de Desarrollo e Integración que ejecute en el marco de una descentralización administrativa algunas competencias regionales. Esta Junta tiene un Directorio. Se plantea la existencia de corporaciones de desarrollo en cada departamento para ejecutar las obras descentralizadas administrativamente, como organismo técnico ejecutivo y con una Unidad de Programación Regional. El Directorio de la Junta Regional está conformado por los presidentes de las corporaciones departamentales. La creación de regiones puede responder a razones de homogeneidad histórica, cultural y ecológica, además de criterios de complementariedad u homogeneidad.

#### 4.5. AUTONOMÍAS LOCALES E INTERMEDIAS

Se organiza en entidades territoriales autónomas locales e intermedias. Las de nivel local son los municipios interculturales, los municipios indígenas y los territorios indígenas. En tanto que son entidades territoriales de nivel intermedio, los departamentos y las regiones. La autonomía territorial consiste en la descentralización

administrativa, entendida como la transferencia de competencias y también de recursos que la Constitución Política delimita. Cada forma autonómica tendrá capacidad para elegir a sus autoridades, a quienes se encarga la gestión y se les asigna competencias ejecutivas y técnicas en su jurisdicción. Se añade la democratización, o sea, la participación del soberano en la determinación de la política a través del control. Toda forma autonómica tiene la misma jerarquía constitucional. Se sujeta a la Constitución Política del Estado y se somete a ella. El Estado tendría la capacidad jerárquica para definir la política pública de los recursos estratégicos y establecer los criterios de distribución y redistribución de los ingresos partiendo de un principio de solidaridad.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Es prioritario definir las características del Estado y los principios del mismo. Las opciones tendenciales principales están en: el unitario, el plurinacional, el social y el comunitario. Se debe:

- Establecer clara y ampliamente los principios y valores del Estado entre los siguientes: por un lado, libertad, igualdad, justicia social, y por el otro, solidaridad, justicia social, reciprocidad, redistribución, transparencia, interculturalidad.
- Diseñar los artículos constitucionales claros que incorporen criterios sobre satisfacción de necesidades.
- Establecer el reconocimiento de la propiedad privada, pública y comunitaria, definiendo de manera clara y amplia el concepto de "función económica social".
- Definir de manera clara y amplia el concepto articulador sobre "desarrollo productivo sostenible".
- Establecer normas que fortalezcan el sector público, con una nueva estructura institucional del sector público en los subsectores y en sus niveles administrativos y/o autonómicos.
- Delimitar los parámetros económicos que fomenten la industrialización de sectores estratégicos como la manufacturera, la pequeña y mediana empresa, la economía familiar, la economía individual, la campesina e indígena.

- Deben establecerse normas y criterios muy precisos respecto al manejo y propiedad de los recursos naturales en general y que promuevan la planificación del desarrollo en el marco de la descentralización y autonomías.
- Delimitar los parámetros económicos que fomenten la industrialización hidrocarburífera y agrícola, la manufacturera; la pequeña y mediana empresa; la economía familiar, la economía individual, la campesina e indígena.
- Determinar los niveles de gobierno.
- Señalar las competencias del gobierno en sus niveles y definirse las bases para la creación de mecanismos financieros que permita un desarrollo equilibrado.

En cuanto al modelo de autonomía y descentralización, la discusión se enfrasca en la definición de un "Estado unitario plurinacional con autonomías", o un "Estado social con autonomías departamentales". El desafío en este campo radica en la preeminencia de la escala nacional como punto nodal para consensuar y:

- Determinar que el Estado es el que atribuirá la autonomía a los departamentos, regiones y municipios, y a las estructuras territoriales indígenas.
- Definir de forma clara qué se entiende por un régimen de autonomía departamental y cómo se accede al mismo.
- Definir el reconocimiento de entidades territoriales indígenas, de acuerdo a sus propias formas de organización, de producción, reproducción de su vida material, social y cultural.
- Establecer que todas las normas en sus niveles no deben contradecir la Constitución Política del Estado y las leyes.
- Establecer el reconocimiento y la jerarquía constitucional en sus relaciones con el Estado, en la transferencia de recursos y en interdependencia y coordinación administrativa.
- Definir claramente qué se entiende por región autónoma, municipio indígena, entidad territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, X.: "Ciudadanía étnico-cultural". CNE (en prensa). La Paz, 2005.
- CAMPERO; CARVAJAL: *Economías regionales y descentralización*. La Paz, 2006.
- CHÁVES, J. C.: *Las reformas estructurales en Bolivia*, Fundación Milenio. Vol. II. La Paz, 2000.
- DÍEZ ASTETE, Á.: *Pueblos indígenas de las tierras bajas*, Vaipo, La Paz, 1998.
- GARCÍA LINERA, Á.: *Autonomías indígenas y Estado multicultural*, 2002.
- GEORGE G.: "Asamblea Constituyente y Economía de base ancha", en *Propuestas económicas para una Bolivia con Equidad*, UNDA-PRO, La Paz, 2004.
- JIMÉNEZ, W. y LIZÁRRAGA, S.: *Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia*, UDAPE, La Paz, 1999.
- LASERNA, R.: *La democracia en el Chenko*, Fundación Milenio, La Paz, 2004.
- MEDINA, J.: *¿Qué Bolivia es posible y deseable?*, Ed. Garza Azul, La Paz, 2006.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Nacional*, La Paz, 2006.
- PAZ, S.: "Régimen de descentralización y autonomías", en *Asamblea y proceso constituyente*, Vicepresidencia de la República de Bolivia, La Paz, 2007.
- VARGAS, G.: *Estructura y función del Estado*, en *Asamblea y proceso constituyente*. Vicepresidencia de la República de Bolivia, La Paz, 2007.











