

AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES:
PUNTOS DE ENCUENTRO Y DE DESENCUENTRO

Franz Xavier Barrios Suvelza*

I. PLAN DE TRABAJO

La aclaración de los puntos de encuentro entre autonomías departamentales y municipales exige una serie de aclaraciones previas sin las cuales una discusión ajustada de la temática acabaría siendo infructuosa. Para comenzar se trata de establecer claridad en torno al concepto de autonomía como tal; luego acentuar la pertenencia de dicho concepto a su categoría genérica y finalmente determinar la ubicación final de estas definiciones en el modo de Estado que no es otra cosa que la decisión suprema y condensada de la manera en la cual un Estado distribuye su poder en dimensiones territoriales.

Más allá de estas aclaraciones más conceptuales, un entendimiento más completo del fenómeno analizado deberá considerar la dimensión histórica de la evolución del patrón de organización territorial del Estado para averiguar ciertas variables importantes de la relación concreta entre niveles territoriales en la experiencia boliviana y así, finalmente, alimentar la discusión de cierre sobre la prospectiva venidera. En cuanto a la retrospectiva histórica como tal, ésta se hará considerando lo que podemos llamar el ciclo contemporáneo territorial boliviano que arranca en 1972 y que está por concluir estos años, la gran reforma de 1994 de la Ley de Participación Popular de por medio. En cuanto al análisis prospectivo, éste sólo puede ser hecho bajo la luz del cambio constitucional agendado en el país y que se supone afectará el modo de Estado y el patrón de organización territorial del mismo.

11. CONCEPTOS BÁSICOS

2.1 El concepto de autonomía

Se hablará de autonomía cuando una instancia territorial tiene poder de legislarse. No se debe entonces ocupar este término con otro tipo de poderes como podrían ser el de administrarse u organizarse. Tampoco se debe encajar a este término variables como el hecho de que se pueda definir por vía democrática a las autoridades de la instancia territorial o finalmente por decirse que la instancia territorial dispone de recursos.

Más difícil es comprender que ni siquiera se debe entender autonomía como sinónimo de "poder normarse" como si este poder fuera igual al de poder legislarse (autonomía en el sentido propuesto aquí). Especialmente la doctrina del derecho público francés ha desarrollado al detalle, para este último caso, la diferenciación entre poder reglamentario y poder legislativo, y en cierta forma, la conoce también el derecho británico cuando distingue la "legislación primaria" de la "secundaria"¹. La confusión puede provenir del hecho de que la leyes tan norma como el reglamento o cualquier otra forma de disposición subordinada. Pero la ley tiene atributos sustanciales que no los puede tener, al mismo tiempo, el reglamento. De los varios elementos que explican las distinciones entre estos tipos de normas, dos pueden mencionarse aquí. La natural implicación de la ley con el tema de la división horizontal de poder en el Estado donde, inevitables zonas grises mediante, el reglamento se confiere al Poder Ejecutivo y la ley a un legislativo. Ahora bien, no se crea que el simple hecho de tenerse en una instancia territorial una suerte de asamblea frente a una especie ejecutivo subnacional, también implique que las disposiciones emanadas de aquella sean leyes por cumplir aparentemente con el requisito formal detrás de una ley que presupone un parlamento legislativo distinto del Ejecutivo. Asambleas regionales o departamentales de este tipo que existen en países como Francia o Colombia respectivamente, confieren a estas asambleas poder reglamentario y no uno de porte legislativo propiamente dicho.

* Licenciado en Economía, con especialización en Economía Política, en la Escuela Superior de Economía de Berlín, Alemania. Doctor en Economía (Alemania). Autor de varios libros y publicaciones, entre los que se destacan: "La privatización en Bolivia-Física y metafísica de la capitalización"; "La Descentralización y la Constitución boliviana-Diagnóstico crítico"; "La Administración Pública y la Constitución boliviana-Diagnóstico crítico"; "Dictamen especial de la Descentralización en Bolivia-Visión sistémica, relaciones fiscales, reingeniería prefectural"; "El Estado triterritorial-La nueva descentralización para Bolivia", etc. Actualmente es Director del equipo técnico de diseño constitucional en Descentralización y Administración del Estado, dependiente de la Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

¹ Especialmente para distinguir las formas de devolución experimentadas dentro de Gran Bretaña frente a Gales en comparación con Escocia.

El otro elemento distintivo de la norma de tipo ley frente a otras disposiciones jerárquicamente subordinadas, es que la norma de tipo ley contiene unos atributos especiales como son la generalidad y la abstracción al momento de producirse su efecto de ordenamiento en su respectivos campos, constituyéndose así en un instrumento apropiado para cobijar decisiones de tipo socialmente agregado como son cuestiones educativas, de política económica o de naturaleza ética en una jurisdicción territorial determinada. El reglamento tiene la virtud de generar las condiciones para poner a rodar una decisión legislativa, pero justamente por ello no será apta para dedicarse a lo general y abstracto; y viceversa.

En consecuencia, si sólo dijéramos que autonomía es poder normarse eso diluiría la división funcional y política fundamental que subyace a las normas de tipo ley frente a aquellas subordinadas de tipo reglamentario. Autonomía deberá por ello focalizarse exclusivamente a la apertura de autolegislación en una instancia territorial específica.

Será importante añadir un límite al concepto de autonomía no sólo frente a otros factores que como veremos en seguida junto a la autonomía ayudarán a comprender la categoría de la cualidad gubernativa de una instancia territorial, sino frente al Estado como ordenamiento de poder supremo. En efecto, ni la mayor o mejor autonomía tienen por qué atentar al Estado como depositario del poder supremo. Cuando se pone en cuestión al Estado mismo entonces ya no se hablará de autonomía y habrá que buscar otros términos para atender este nuevo propósito evidentemente disgregador. En principio, la aparición de nuevos focos de autonomía territorial en un Estado lo complejizan pero no lo desmantelan.

No tiene sentido recordar y analizar aquí la diversidad de opciones de acotamiento del término desde las más diversas perspectivas incluidas las científicas, pasando por las convencionales con tono académico, acabando en las definitivamente deliberadas. Pero sí volveremos al final de este documento sobre la fundamental cuestión de cómo un texto constitucional puede contener autonomía tanto para el meso como para los municipios, pero cargando con diferentes pesos de estatalidad ambos casos en el mismo texto constitucional como en el desarrollo legal derivado.

2.2 El concepto de cualidad gubernativa

Al acotarse la autonomía al tema del poder autolegislar está claro que ésta no será capaz de dar cuenta de otros elementos que son componentes de un fenómeno más complejo (la cualidad gubernativa) y que explica tanto el proceso (descentralizar) como el resultado (entidad territorial) de las transformaciones en la matriz de poder territorial de un Estado. Eso sí: aún dentro de la categoría genérica denominada cualidad gubernativa territorial, la autonomía quedará inmutablemente como el factor detonante aunque ella se deba integrar a otros factores para dar cuenta del paquete completo de transformaciones territoriales en curso. En este contexto ¿a qué se refieren reclamos socio-históricos cuando estos exigen "autonomías" o "descentralización política"? Se constatará rápidamente que sólo raramente al poder de autolegislar pues en los manifiestos respaldatorios a dichas demandas raras veces se es conciente de este hecho y más bien se acogen aspiraciones más ruidosas reclamando elecciones directas para autoridades subnacionales, más recursos para las mismas o en los casos más explosivos "reconocimiento a la identidad".

Si dejamos expresamente este campo explicativo importante pero emotivo o deliberado en cuanto al rigor y pasamos a uno más técnico, se debe sostener que la demanda en realidad aspira a lograr para la instancia territorial en querella la aparición simultánea de cinco factores. Primero la ya analizada autonomía con su acotamiento preciso hacia la capacidad de autolegislación quedando este factor como el detonante. Su ausencia o erróneo entendimiento haría ininteligibles los otros factores componentes de la cualidad gubernativa aunque una vez dada la autonomía ésta requiere de los otros para hacerse finalmente operable. Efectivamente, una primera implicación del poder de autolegislar será la constitución de órganos de poder horizontal con cierto grado de maduración funcional. El poder legislarse entonces requiere de una asamblea que lo viabilice al mismo tiempo que su operativización arrastrará la existencia de un poder ejecutivo quedando el grado de complejización de un poder judicial subnacional en procesos de descentralización como variable dependiente de las determinantes más agregadas del modo de Estado. Pero si ésta es la dimensión más funcional, está claro que la autonomía además irá de la mano de la legitimación óptima de las autoridades políticas de la nueva cualidad territorial en emergencia. Es aquí, y no de golpe o a través del concepto de autonomía, que se entiende la importancia de los procesos electivos en una transformación de este tipo. Es cierto que elegir no detona la transformación territorial pero es parte fundamental del armado de la cualidad gubernativa de una instancia territorial.

Veamos ahora los siguientes factores referidos a las competencias y a los recursos. Por pertinencia teórica, la parte material es la dimensión determinante frente a su correlato monetario, o sea, primero se deben determinar las competencias y luego los recursos. Las competencias son los catálogos materiales de acción estatal en sus distintos temas como educación, salud o vialidad. Un primer problema radica en la adecuada denominación de los catálogos competenciales para no degradarlos a ideas declarativas luego difícilmente operacionalizables. No se los puede

confundir tampoco con los engranajes de la facultad administrativa, a su vez compuesta por lo que será la reglamentación, la operación y la supervisión en línea cuando de ejecutar la competencia se trata.

Un tema que no suele aparecer en la discusión competencial es el hecho que detrás de ella, al conformarse la cualidad gubernativa, se implica el reconocimiento de un ámbito de asuntos propios al nivel territorial propiamente dicho. El mensaje detrás de esta novedad es el reconocimiento de unas competencias apropiadas y propias en términos de escala al nivel territorial correspondiente; y la comprensión de que no se está ante meros ejecutores de asuntos nacionales. La separación estricta de los ámbitos propios por nivel territorial no es fácil y viene influida por la historia, el desarrollo del lugar y el tipo de Estado (un Estado de bienestar tendrá por ejemplo otro perfil competencial para sus instancias subnacionales).

Sobre esta base, se comprenderá que la simple apropiación contable en las cuentas departamentales o municipales de gasto haciendo aparecer como alto o bajo el porcentaje del gasto sub nacional frente al gasto total público, puede ocultar las enredadas modalidades de ese gasto que, para poner el caso más paradójico, pudieran venir respaldadas de fuentes de alto condicionamiento temático aunque formalmente aparecieran como elevados porcentajes de gasto subnacional frente al total. De allí es que la cualidad gubernativa no sólo supone para la instancia territorial tener recursos financieros, sino que una parte importante de los mismos debe ser consustancia a una fiscalidad propia². El núcleo de la fiscalidad propia la constituyen los impuestos gravados por la entidad territorial y donde la misma goza de un claro peso sobre la legislación, la administración y la apropiación de los frutos de ese impuesto. No hace falta recordar las virtudes de rendición de cuentas entre gobierno y ciudadano que arrastrará consigo la opción de gravar con cierto margen real impuestos de forma territorialmente circunscrita. Alrededor de este núcleo la fiscalidad propia territorial puede verse adicional mente beneficiada de coparticipaciones subnacionales en bolsas nacionales de impuestos en la medida en que sean concebidas como transferencias en bloque o no condicionadas; o los gobiernos subnacionales reciban opciones de sobrecargas sobre impuestos de base nacional pero con márgenes para variar territorial mente las correspondientes alícuotas.

Con el análisis de 10 político-institucional (autonomía, órganos y elección de autoridades) y lo fiscal-competencial (ámbito propios y fiscalidad propia) se cubren cuatro de los cinco factores de la cualidad gubernativa. Queda un elemento de carácter jurisdiccional, pues resta afirmar que una entidad territorial debe finalmente poseer un caparazón de protección frente a la clásica tutela de los niveles territoriales superiores. En tal sentido, los controles admisibles sobre ella no pueden ser ya de mérito, sino sólo de legalidad. El rasgo del reconocimiento de un ámbito de asuntos propios, analizado líneas arriba, abre no un reconocimiento sectorial, ad hoc o puntual sobre asuntos estatales, sino uno de alcance multipropósito para la vida territorial. Esta característica refuerza la naturaleza no desconcentrada, sino enteramente descentralizada del actor territorial que surge y que ahora, ante la integración de los cinco factores descritos, puede recién decirse goza de cualidad gubernativa.

Las variables de la cualidad gubernativa en la realidad exponen diversos grados de materialización, pero no por ello están a disposición y deben necesariamente aparecer simultáneamente con cierta masa crítica para que un área geográfica de administración estatal se transforme en una entidad territorial.

² La última reforma constitucional francesa al respecto ha puesto acento en este aspecto cualitativo de los recursos territoriales

¿Qué se entiende por "cualidad gubernativa"?

CG =

- (1) Puedo legislar para mi territorio —————> autonomía
- + (2) Elección de autoridades y órganos jerárquicos complejos
- + (3) Puedo crear tributos propios como complementos a una suficiencia fiscal
- + (4) Sólo me pueden hacer un control de legalidad desde la Nación
- + (5) Se reconoce un ámbito propio de competencias

DAP/UCAC

Lo analizado hasta aquí puede demostrarse haciendo un análisis de la metamorfosis que sufre el territorio del Estado cuando la cualidad gubernativa, y por ende la autonomía, impregnan un actor territorial cualquiera. En términos generales, todo Estado se dota de áreas geográficas de administración primando aquí un sistema inequívoco de desconcentración territorial. Actualmente la Constitución boliviana establece esta estructura en su artículo 108.

Artículo 108

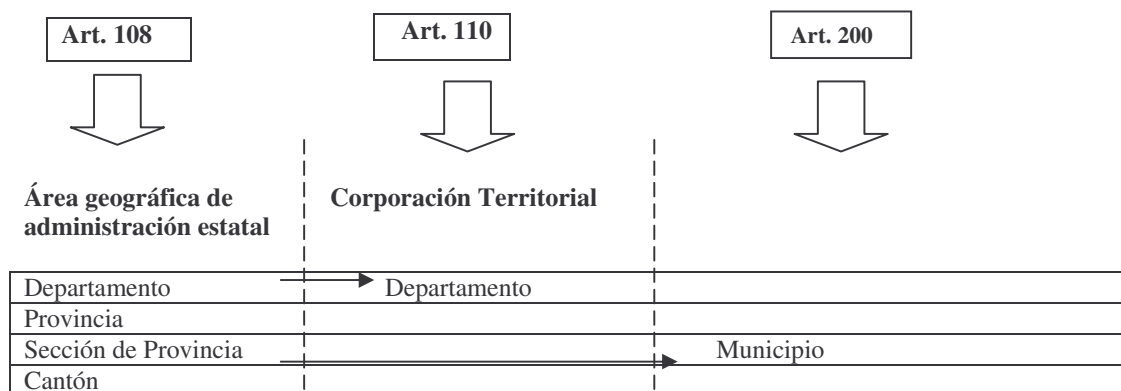


Área geográfica de administración estatal

Departamento	
Provincia	
Sección de Provincia	
Cantón	

DAP/UCAC

En el mundo de la desconcentración sin embargo, el llamado Estado unitario ha desarrollado una serie de opciones agresivas de distribución territorial del poder especialmente para el meso aunque sin llegar a introducir cualidad gubernativa en ese intento. Eso sucede con las desconcentraciones por corporación territorial donde, por tanto, la aspiración parece confundirse con descentralizaciones plenas hacia lo subnacional, haciéndose la confusión tanto más grande cuanto más se avance en el desarrollo de las variables de la elección directa de autoridades o el creciente reconocimiento de un ámbito de asuntos propios, siempre sin dejar el mundo de la desconcentración. En Bolivia se tiene claridad meridiana de que la actual Constitución aspira a una desconcentración por corporación territorial para los departamentos, independientemente de cuán consecuente haya sido la conducta estatal del país para materializar ese propósito constitucional. Pero el espíritu constitucional boliviano vigente en torno a los departamentos como actores de un régimen de desconcentración por corporación territorial (llamado de "descentralización administrativa") se desprende del Art. 110.



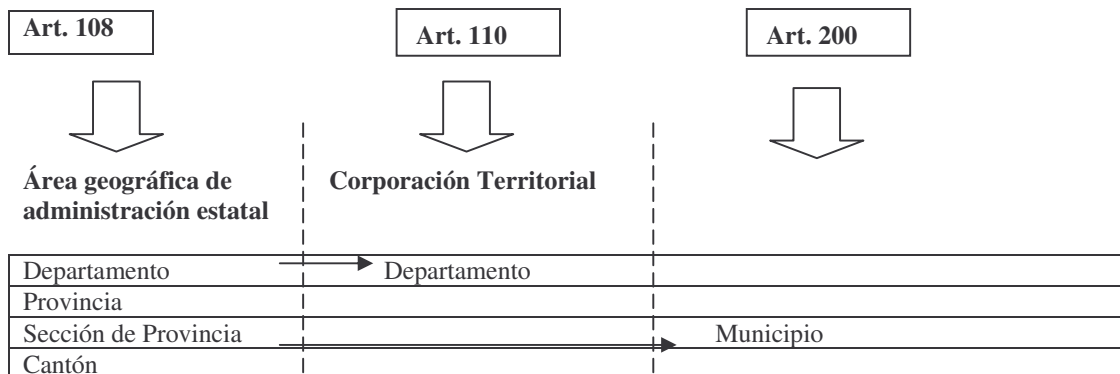
DAP/UCAC

En relación al municipio la cosa debería estar más clara si no fuera por dos hechos, uno más anecdótico, el otro más teórico. En lo anecdótico, cabe el dato de que recientemente se sostiene de manera acrítica o como eco del derecho público español contemporáneo que los municipios bolivianos serían formas de desconcentración territorial, carentes por tanto de algo gubernativo que en el caso español sí se les reconocería a las Comunidades Autónomas. En lo más teórico el punto es el mismo: ¿por qué países federales³ o ciertos compuestos no federales (como España o Italia) se resisten a reconocer a sus municipios una cualidad gubernativa comparable a la que les reconocerán a sus respectivos mesos? La resistencia de un reconocimiento a los municipios que fuera en su fuerza comparable a la conferida al meso respectivo si bien genera indisposición en el diseño estatal de estos modos de Estado, ella viene dada entre otras cosas como efecto de la natural bisegmentación no polar básica de modos de Estado como el federal o autonómico español. Esto quiere decir que en dichos modos de Estado la "estatalidad" es dual pero válida sólo para que suceda entre la Unión y el meso, no quedando así lugar para los municipios. Si por azar los municipios poseyeran de facto tanta estatalidad como la del meso, entonces se desata la indisposición constitucional mencionada acabando todo en un mayor o menor encapsulamiento del nivel municipal en el respectivo cinturón meso.

Hechas esas constataciones se advertirá cómo, al contrario, un análisis de la forma y grado de materialización de los factores de la cualidad gubernativa para el caso de los municipios bolivianos, dificulta no reconocer aquí una descentralización en sentido pleno. Que la posición constitucional de los municipios pueda aún jerarquizarse a pesar de los avances traídos por la LPP, o que la descentralización sólo por vía municipal haya sido insuficiente, son otros temas del debate. Lo cierto es que el nivel municipal boliviano logra valores de estatalidad suficientes para considerarse depositario de una cualidad gubernativa y haber sido por tanto producto de una genuina descentralización. No debe esto ocultar que, a pesar de esa evolución material del hecho municipal como nivel con cualidad de gobierno, éste no sea consecuentemente recogido por el espíritu constitucional vigente.

La gráfica siguiente entonces muestra ese doble carril que ha seguido el desarrollo territorial boliviano con un perfil local de cualidad gubernativa y uno departamental de desconcentración por corporación territorial, si bien en ambos casos con notables problemas de sistematicidad y realización concreta.

³ El Brasil tiene un matiz famoso al conferir a sus municipios un peso extraño para lo federal clásico.

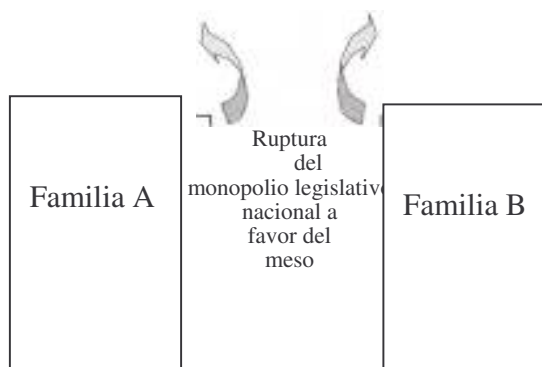


DAP/UCAC

2.3. El concepto modo de Estado

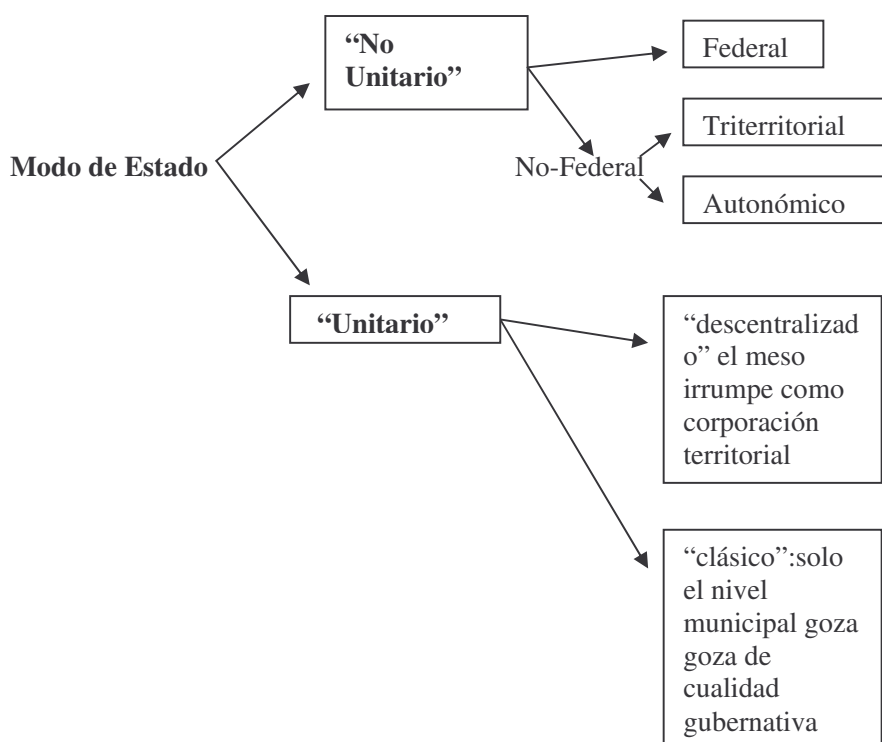
No es suficiente optar por conferir al mesa de un país la cualidad gubernativa, pues queda pendiente el armazón global del nuevo Estado dentro del cual se anida esa decisión fundamental. Esto debido a que tanto países federales como aquellos que no son federales pero que tampoco son ya unitarios, comparten entre ellos el hecho de haberle conferido a sus mesas cualidad gubernativa. Y es que una importante diferencia que surge sobre la premisa de este parentesco primario es la manera en la cual esos mismos mesas fuertes acaban estructurándose en el todo estatal. Un ejemplo destacado de este aspecto lo da el actual debate español e italiano sobre una reforma de sus senados a fin de llevarlos más hacia la órbita del esquema federal que, como se sabe, tiene en la existencia de cámaras altas efectivamente territoriales, uno de sus rasgos esenciales. El hecho es que los senados españoles e italianos no han desarrollado su perfil territorial a la par del enorme peso que han ganado respectivamente las regiones o comunidades mesa en ambos países. En otras palabras, podemos decir que mesas igualmente fuertes en los países federales sí han venido unidos a senados territorialmente efectivos como expresión y garantía de ellos. Pero por otro lado, no olvidemos que tanto lo federal como los casos españoles e italianos se han emparentado por el trato constitucionalmente disminuido al nivel municipal que todos ellos aplican.

Existen dos grandes familias de modo Estado que emergen a consecuencia de que se produce la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso. Una familia agrupa a todas esas variantes de lo que se llama "Estado unitario" mientras que la otra reúne a los modos que sin tener que ser federales necesariamente, deben ser compuestos y ya no unitarios.



DAP/UCAC

Indirectamente esta definición establece que no se le da el mismo valor a lo que sería una ruptura equivalente pero a favor del nivel local, cosa que de facto ha pasado en Bolivia desde 1994. En otras palabras, el Estado llamado unitario se queda unitario aunque sus municipios gozaran de un reconocimiento no sólo material sino formal de su cualidad gubernativa aunque, hay que decirlo, el formal aquí suele tardar o finalmente no llegar. Bolivia está ciertamente descentralizada pero a un nivel que no trastorna el modo de Estado vigente. Los Estados se perturban territorialmente cuando a la existencia de una apenas, o inexistente o plena cualidad gubernativa local se añade la del meso. Y con el caso federal y autonómico hemos visto además que al contrario, el Estado sigue perturbado o transformado con tal que se mantenga el meso fuerte por mucho que el municipio vea disminuido en términos de estructura estatal.



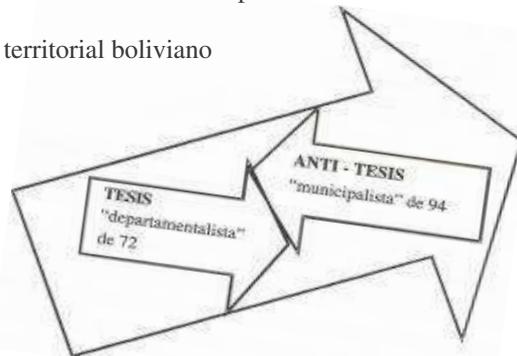
Sobre la base de las consideraciones de orden conceptual pasamos a continuación al segundo componente del documento que tiene por objetivo la indagación más histórica de la evaluación de las relaciones interterritoriales en el pasado reciente en Bolivia.

III. VIENDO HACIA ATRÁS

3.1 Tesis y antítesis del ciclo territorial contemporáneo

El último ciclo de ordenamiento territorial en Bolivia arrancó contemporáneamente en 1972 y tuvo en la reforma de 1994, prácticamente 20 años después, una antítesis que como tal se halla al borde de una síntesis ciertamente previsible por lo que estructuralmente implicaba la LPP desde su arranque (la asfixia del meso en Bolivia y su conservadurismo en relación a la territorialidad indígena); inesperada por su probable mecanismo (vía Asamblea Constituyente) y en medio de una dinámica de profunda inestabilidad social agravada por la pérdida del principio de autoridad del Estado y la profunda crisis del sistema político. La síntesis territorial amenaza con producirse a 35 años de iniciado el ciclo.

Dialéctica del dilema territorial boliviano



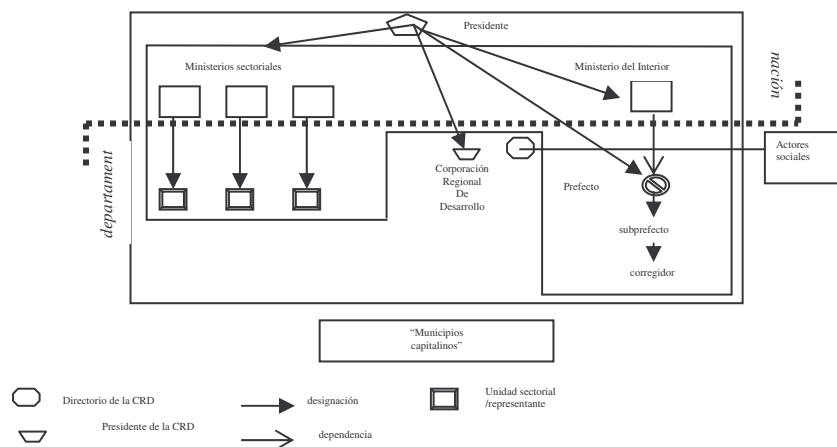
La negación de la fase de 1972 vía Ley de Participación Popular

Entre 1982 y 1993 los partidos políticos y los comités cívicos trabajaron un decenio completo en la perspectiva de consolidar el patrón de organización territorial que se había instaurado en 1972 durante el régimen dictatorial de Banzer y que sin dudas había optado por un formato "pro-departamentalista" por bifurcación (véase Gráfica) de autoridad territorial. Fue un enfoque desarrollista y de inocultable parecido con la práctica administrativa francesa.

Situación del meso en Bolivia según DL 10460 de 1972 NIVEL NACIONAL

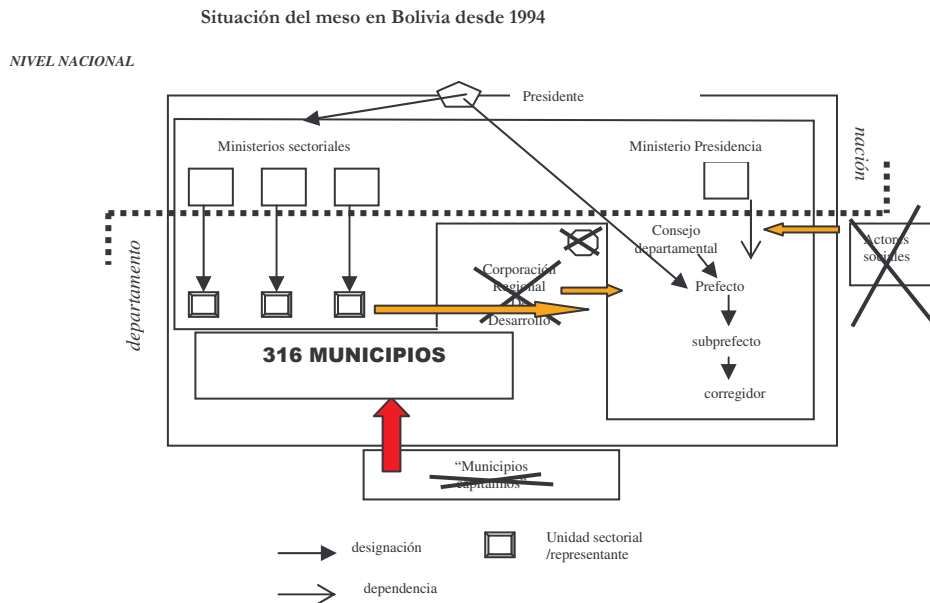
NIVEL NACIONAL

Situación del meso en Bolivia según DL 10460 de 1972



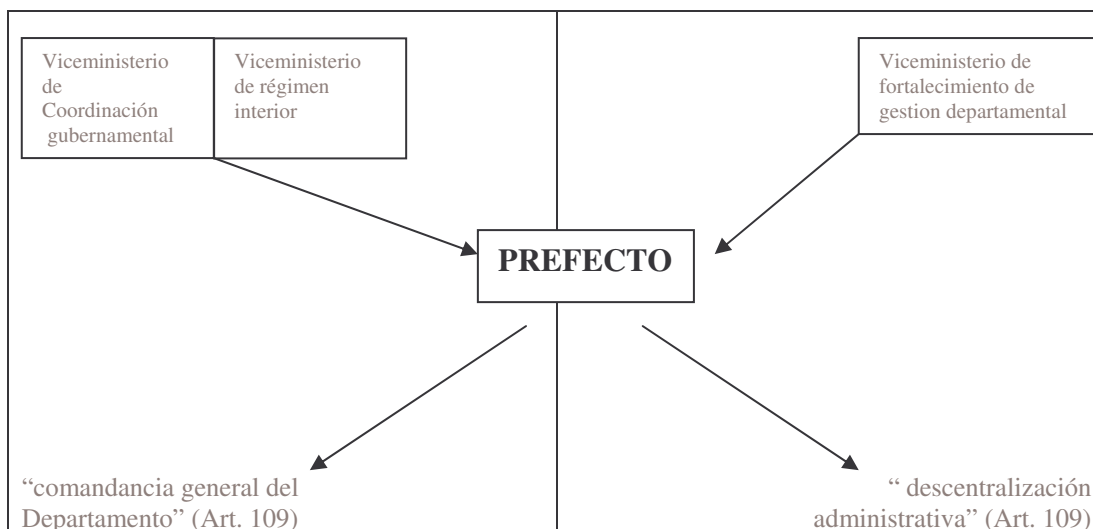
Esta visión admitía dentro de un área de administración del Estado boliviano -el departamento- la coexistencia de un ámbito de "administración departamental" y otro de "administración regional". En vez de conferir a un sólo órgano ambas tareas, las disposiciones de entonces optan por bifurcar las tareas cediendo a la Prefectura las tareas "departamentales" dirigidas a garantizar la línea de mando "unitaria" y la seguridad pública, mientras que se pasaba a las que se llamarían "corporaciones regionales de desarrollo" las tareas del "desarrollo regional" aunque en los dos casos se operaba a través del departamento. Sostener que los diseñadores de entonces no tomaron en cuenta al municipio de forma absoluta es exagerar, pero es cierto que no le dieron al mismo un rol significativo y menos se trató ese entonces de indagar alguna forma de reconocimiento por lo menos formal al tema de la territorialidad indígena. Sólo meses después de que luego de un decenio de debates descentralizadores vía departamento sus propugnadores habían logrado consensuar un proyecto de ley de descentralización en el Senado, se produce un cambio sorpresivo al aprobarse más bien una ley de descentralización vía municipios en abril de 1994 revirtiendo abruptamente el enfoque prevaleciente hasta entonces.

Situación del meso en Bolivia desde 1994



A consecuencia de los cambios de 1994 es cierto que como se dijo arriba, no se había producido una transformación del modo de Estado boliviano que se mantenía como "unitario" pero se había optado por un reforzamiento radical del nivel local a expensas del intermedio, lo cual generó un cambio cualitativo importante frente a la tesis territorial de 1972 gruesamente amunicipal. El nivel intermedio seguía en la formalidad de ser, además de área geográfica del Estado, un intento nunca plenamente desarrollado de corporación territorial hacia donde traspasar funciones de gestión pública con la diferencia que ahora se sustituía la bifurcación por el desdoblamiento en la figura del prefecto quien hacia las veces de "comandante" y las veces de máxima autoridad ejecutiva de la entidad como portadora de proyectos de desarrollo para el departamento.

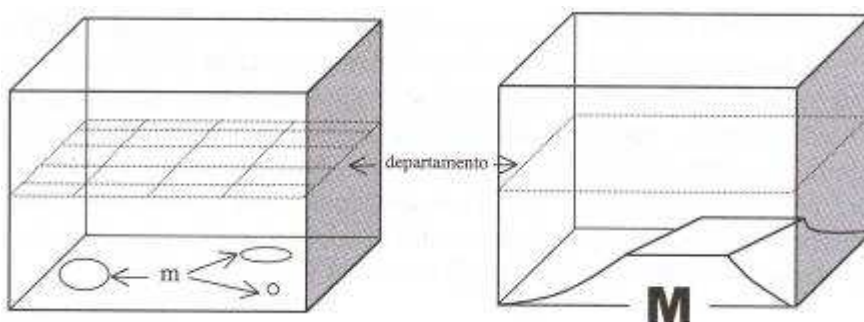
Bifurcación vs. Desdoblamiento prefectural en Bolivia



Desde una perspectiva gráfica se tiene entonces la siguiente transición:

Modo de Estado desde 1972

Modo de Estado luego de 1994



Logros y deficiencias de la antítesis de 1994

La última reforma municipal vivida en Bolivia arroja los siguientes resultados.

Logros

a. Financieramente implicó un considerable desplazamiento de recursos fiscales a favor de los municipios tanto por efecto de un incremento de la participación de los mismos en los impuestos nacionales (la llamada "coparticipación tributaria" sobre 20% de los impuestos nacionales) como por efecto de una asignación que redistribuía esa aumentada disponibilidad de recursos de tal manera que ya no eran sólo unas cuantas ciudades las que absorberían el grueso de esos recursos. Así fue cómo la proporción de los ingresos nacionales obtenida en dichas ciudades bajó de más del 90%, a un 38% en 1995. Componentes colaterales en el contexto financiero fueron por un lado, el uso de una llave de prorrateo simple y rápidamente manejable para definir la alícuota del nivel municipal en la masa de los impuestos nacionales (distribución según la cantidad de habitantes por municipio). Y por otro lado, un tope porcentual para el gasto corriente de esos recursos participativos.

b. En términos de espacio y territorio debe mencionarse la cobertura plena que alcanza la territorialización municipal sobre la superficie del país, creándose centenas de nuevos municipios. En el pasado la potestad del Estado local existía sólo para un grupo de centros urbanos. Desde la perspectiva socioespacial debe mencionarse que dicha territorialización fue consustancial a fundir indiferenciadamente dentro de un mismo cuerpo territorial municipal, el área rural con el área urbana.

c. El sistema político fue afectado por una obvia apertura de opciones de participación ciudadana en procesos formales de conformación del poder local, lo cual fue concomitante a la inédita instalación de una infraestructura de burocracias locales estatales de modo homogéneo. Pero políticamente fueron dos los fenómenos que más llamaron la atención: la incorporación de la cuestión étnica en términos territoriales al preverse legalmente la posibilidad de formar "distritos étnicos"; de otro lado, la opción para instalar cuerpos para-estatales de la sociedad civil llamados "Comités de Vigilancia" (CV) como instrumentos de "control social" sobre algunas operaciones del gobierno municipal. En este contexto debe mencionarse además el reconocimiento jurídico a "pueblos indígenas", "comunidades campesinas" y "juntas vecinales" como "organizaciones territoriales de base".

d. Sectorialmente la LPP vino aparejada a una transferencia de ciertas competencias en los campos de la salud y la educación. En pocas palabras, se transfirió a los municipios facultades para la ampliación y mantenimiento de la infraestructura en dichos sectores y para el aprovisionamiento de insumos de su operación.

e. Debe destacarse que en términos de gestión pública la LPP condujo al establecimiento de una normativa para encuadrar procesos de planificación municipal bajo una filosofía participativa a fin de generar planes de desarrollo local y además no reducidos a aspectos de urbanismo, al uso de suelos o al estricto manejo espacial.

Problemas

La reforma municipal boliviana fue un paso de trascendental importancia. Pero su diseño no estuvo libre de enfoques y efectos discutibles. Si bien para muchos, de estos puntos deficientes se están experimentando soluciones, las debilidades de principio son las siguientes:

i) El espíritu de la LPP no incorpora normas que alienten en los gobiernos locales políticas económicas para sus territorios con lo cual está descartada, por ejemplo, la operación de cajas de ahorro municipales para el fomento productivo.

ii) La reforma opta por fomentar los mencionados CV que son asociaciones vecinales, agrarias o "pueblos originarios" que no sólo duplican homólogos antes ya existentes antes de la LPP, sino que al haberseles dado funciones de "control social" sobre algunas operaciones del gobierno local, parecen incrementar su justificación a mayor debilidad de los concejos municipales, solapándose además con sistemas de auditoría propios al municipio u otros de contraloría nacionales. Muchos CV encargados del "control social" han sido finalmente capturados por los partidos políticos. Se produce en general un cuadro de disfunciones y duplicaciones.

iii) La elección "desterritorializada" de las concejalías descuida una suficiente incorporación del parecer del poblador "sublocal" en las decisiones y la formación de los órganos que las procesan. Se desestima entonces la opcional conformación de los legislativos municipales desde los distritos que conforman el territorio municipal.

iv) La reforma se caracteriza por no acabar de instituir el municipio como el "recipiente" por excelencia donde "vaciar" un máximo posible de aquellas tareas estatales que, fuera cual fuera su procedencia y cualidad, comparten entre sí la característica de procesarse en el espacio local. Ello conlleva una débil compactación del Estado local manteniendo el peligro de que coexistan a nivel local autoridades del Estado central con otras del local, como sucede en el área rural boliviana. De haberse entendido el municipio como parte plena del Estado, tarde o temprano se habría llegado a cuestionar las figuras desconcentradas del "corregidor" (autoridad estatal a nivel de cantón) o aquellas electivas como el "agente cantonal".

v) La incorporación de la temática de la territorialización étnica se ha reducido a la autorización de "distritos especiales", subordinados de hecho a la municipalidad que geográficamente los envuelve pudiendo esto tácitamente implicar una "subestimación" del contenido que podría ser por 10 menos "municipal" que encierran ciertas formaciones territoriales étnicas. Una raíz de este problema radica en conferir a entidades de naturaleza estatal como la comunidad o el "pueblo indígena" un status de sujetos de "derecho privado".

vi) La fusión en un solo territorio municipal de las realidades urbana y rural conlleva, en muchos casos, el riesgo de perjudicar a las partes rurales tanto desde una perspectiva de equidad espacial como de creación de espacios de poder político campesino-indígena.

vii) La reforma maneja desde el punto de vista fiscal un método de distribución de los recursos "coparticipativos" basado en la cifra absoluta de pobladores por municipio lo cual implica que se descuida el esfuerzo económico de los municipios más eficientes; se desvinculan las transferencias de recursos a la estructura de la demanda de bienes públicos locales de los ciudadanos en cuestión; y se omite algún mecanismo de seguimiento al cumplimiento de metas de cobertura.

Y en relación al tema en querrela coyuntural cómo olvidar que:

viii) Se producen elevados costos de prescindencia institucional al haber asfixiado sistemáticamente el nivel meso en el Estado boliviano.

3.2 Causas estructurales para el cierre del ciclo territorial

Simplificadamente se puede ordenar en los siguientes grandes grupos temáticos la justificación hacia una síntesis territorial que supere la tesis de 1972 y la antítesis del 94.

Fallas de estructura y diseño

Paradójicamente parte del dilema territorial boliviano proviene de la subexplotación del modo de Estado formalmente adoptado y de las notorias deficiencias de calidad de diseño del mismo. En efecto, desde un punto de vista estructural agregado (modo de Estado), no se ha aprovechado todo aquello que puede dar un esquema de "Estado unitario descentralizado" que es a donde pretende llevar el espíritu constitucional boliviano, pero en la dinámica misma del día a día, simplemente se diluye. Independientemente de que un análisis más detenido arrojará de todas maneras la necesidad para Bolivia de avanzar hacia un modo de Estado no-unitario -dada la irresolución de cuestiones de identidad territorial geohistórica o étnica de escala regional-lo cierto es que la fórmula de una desconcentración en el meso por corporación territorial (la llamada "descentralización administrativa") abre bajo condiciones de pleno aprovechamiento, insospechadas oportunidades para el desarrollo regional, la adaptación legal a la realidad subnacional e incremento de la legitimidad política.



Bajo el peso de una presión por encaminar la gestión estatal bajo parámetros de consenso social y deliberativo, partes importantes del diseño se han visto malogrados amén de las deficiencias más básicas que se tuvieron que soportar en la legislación misma como aquella proveniente de la ley de Descentralización Administrativa de 1995 y la de los consejos departamentales y organización prefectural deri vados, repletos todos de incongruencias y corto-circuitos. Es por ello que considerando éstos y otros aspectos de este contexto, no se puede sostener más que el drama territorial que vive Bolivia sea sólo el fruto de una mala aplicación de un buen diseño.

Hiperparticipacionismo

Las figuras del Comité de Vigilancia, la planificación participativa y el llamado Diálogo Nacional aparecen como virtudes del modelo LPP de 1994 y pueden ciertamente contarse entre las novedades y peculiaridades del caso boliviano, si se prefiere, como la faceta "popular -participativa" de la descentralización municipalista analizada. Visto esto más de cerca, estos tres elementos, cada uno a su manera, han erosionado el tejido de un aparato estatal de por sí subdesarrollado al confiar en que lo mejor para una optimizada provisión de bienes y servicios era desalentar los instrumentos formales de control (concejo municipal) en favor de la sociedad civil y su vigilancia que se suponía intrínsecamente ética; al abrigar la esperanza de que por agregación de demandas "de abajo" se podía tener una visión panorámica de los derroteros de la gestión pública en desmedro de un Estado que jerárquicamente efectivo sería inmediatamente tildado en ese caso de "autoritarista"; y que finalmente, importaba más que la gente participe aunque los efectos concretos sobre su bienestar no colmaran, en el balance, las metas y coberturas estipuladas.

Quiebres competenciales y desorden de escalas espaciales

Existe un sistema de distribución competencial ineficiente entre otras cosas por el descuido endémico que se ha hecho del tema de las escalas espaciales como un parámetro de optimización de asignación de tareas y recursos. Las administraciones departamentales han venido gastando en competencias municipales, mientras que la utilidad potencial de las mancomunidades municipales para capturar externalidades en la provisión, ha sucumbido bajo una ola que pretende convertirlas en "plenos territorios", ojalá con transferencias estatales. El empalme entre los sectores como salud y educación con los moldes territoriales del Estado tampoco es óptimo. Estas deficiencias encarecen los costos de provisión y entorpecen la rendición de cuentas alejando la descentralización de su propósito de mejorar la atención al ciudadano.

Un elemento importante de estos cuellos de botella tuvo que ver con el trato excesivamente homogeneizante de lo rural y urbano sin atender, entre otras cosas, las diferencias de costo en la provisión estatal en ambos casos.

Desconexión con el desarrollo económico subnacional y de un enfoque territorializado de coberturas sociales

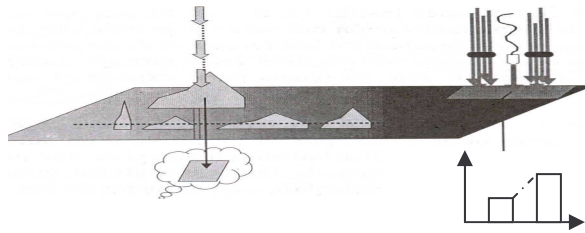
La generación de la LPP justo en el periodo de auge neoliberal condenó de entrada cualquier opción de descubrir al Estado subnacional como eventual actor en la perspectiva de fomentar o inducir generación de valor agregado para las respectivas áreas territoriales. Nuevamente el énfasis estuvo en abrir el campo de democratización vía gobiernos locales antes que en desencadenar simultáneamente procesos acumulativos de capital. Por otro lado, fue más bien un enfoque asistencialista en lo social lo que marcó el periodo post LPP descuidando además técnicas de equidad horizontal interterritorial y una forma menos ingenua de agregar recursos para lo social y, consecuentemente, monitorear logros de coberturas básicas.

Elevados grados de descompresión fiscal interterritorial

Una buena parte de los dilemas retratados en las líneas precedentes se refleja en la matriz fiscal interterritorial subyacente a la antítesis del ciclo territorial que estamos analizando y que va desde 1994 hasta nuestros días. En la gráfica siguiente observamos un resumen con corte a 2002 de las magnitudes del sistema de transferencias en Bolivia.

A la luz de estas últimas apreciaciones, está claro que la síntesis venidera deberá inevitablemente superar los paradigmas fiscales que desde 1994 a la fecha han impedido un desarrollo armónico territorial.

Fase 3 de 2004 adelante: transferencias político estratégicas



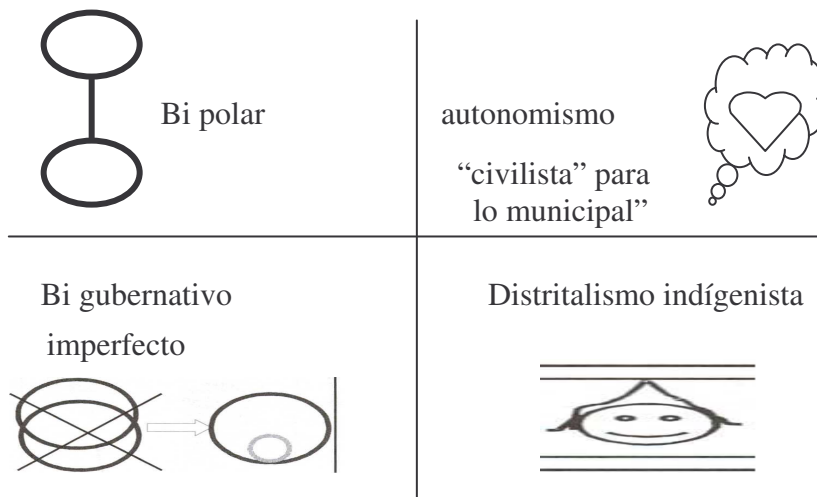
Con las consideraciones conceptuales e históricas hechas en los párrafos anteriores pasamos a continuación a cerrar el documento sondeando la prospectiva.

IV. PROSPECTIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA OPCIÓN DE UNA SÍNTESIS QUE CIERRE EL CICLO

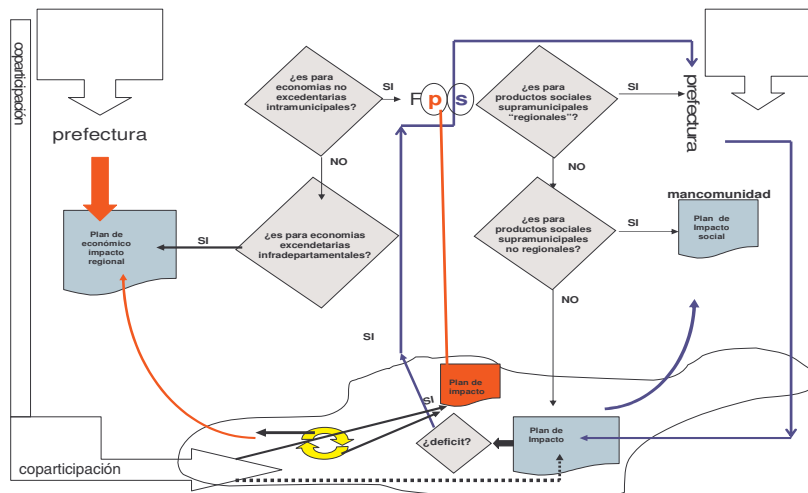
Hemos llegado hasta aquí y el país se encuentra ante la opción de una síntesis del sistema territorial que subsane las deficiencias arrastradas. La fuerza con la cual se presenta la disyuntiva de un probable abandono del modo de Estado unitario tiene su explicación, en buena medida, en las limitaciones genéticas de la antítesis del 94 que fermentó las cosas para que se llegara estos días a otro extremo, luego de que ella sofocara el periodo previo del 72 sin atenuantes. Su deficiencia no radica por supuesto en haber optado esa vez por un pragmatismo que aún hoyes destacable al no haber esperado a que maduraran las condiciones institucionales de los actores territoriales para arrancar la municipalización boliviana. Fue más bien la obsesión por un localismo participacionista indiferente al desarrollo económico y su fracaso en una prosecución efectiva del desarrollo social apresado en el asistencialismo, lo que en buena parte explica el agotamiento del periodo.

El patrón de organización territorial aparece a esta altura caracterizado, entre otras cosas, por su incentivo a un autonomismo municipal antiestatal; por un distritalismo indigenista que preso de un conservadurismo frente al tema de la territorialidad étnica, pensó procesar este fenómeno en subalcaldías, en el mejor de los casos. Un nivel municipal por lo demás opera contento en su alveolo de autonomía pero amenazado en su viabilidad como Estado local que para ser tal debe tender a ser contendor de una efectiva división horizontal del poder. La naturaleza bipolar por un lado nos dice que el mes o está asfixiado; pero la aparición de una estructura bigubernativa sobre esta base, por el otro, no debe hacer olvidar que es imperfecta ya que el nivel municipal aún podría ampliar su fuerza constitucional y equipararse a los otros niveles del Estado. Debe anotarse que las prefecturas no por desprestigiadas han evitado gastar en competencias locales.

Patrón de Organización Territorial del Estado boliviano



La irrupción estructural de la cuestión del nivel intermedio no sólo contiene el punto de quiebre entre los modos de Estado unitarios y aquellos que ya no lo son. En el caso boliviano, además, se constituye en una probable válvula que permita resolver mejor el tema de la territorialidad étnica amén de que su potenciamiento como nivel, disminuiría los costos de prescindencia institucional generados por su asfixia y la creencia de lo local como suficiente escala de gestión estatal. En la medida que -a diferencia de lo que pasó en 1994- el diseño permita un encaramiento técnico del tema, esta transformación puede conllevar un recalibramiento de los factores de escala. Adicionalmente, un nivel mesa fortalecido estaría en condiciones de asumir las técnicas de eculización entre los municipios de cada departamento. En la gráfica siguiente se compone una propuesta que explicita el papel de los factores de escala para la asunción de tareas estatales.

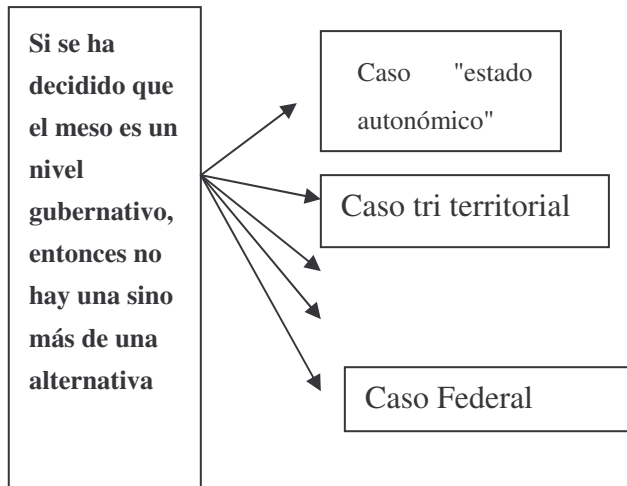


Desde un punto de vista estructural y por tanto, desde la perspectiva de la categoría del modo de Estado, sostuvimos arriba en la discusión conceptual que surge un problema adicional: el aceptar la figura del "gobierno departamental" en realidad -aunque eso tampoco sea poco- sólo resuelve una querrela de nivel (el meso se redescubre) y la cuestión de la naturaleza territorial en juego (cualidad gubernativa y ya no sólo corporación territorial). Las transformaciones pretendidas pueden advertirse en el cuadro siguiente.

Área geográfica de administración estatal	Corporación Territorial	Entidad Territorial
Departamento	DEPARTAMENTO	DEPARTAMENTO
Provincia		
Sección de Provincia		Municipio
	"descentralización administrativa"	"gobierno departamental"/"gobierno municipal"
DESCONCENTRACION		DESCENTRALIZACION

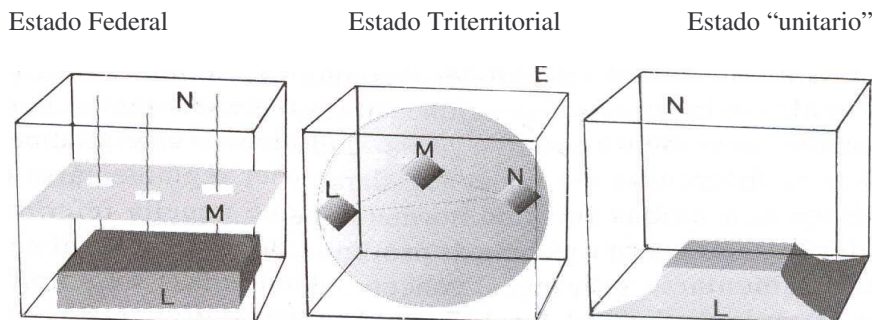
Pero dijimos inmediatamente que eso deja abierta toda la cuestión de la estructura estatal final pues sobre la misma base de un nuevo meso con cualidad gubernativa, se tiene una gama de opciones que conviene recapitular.

¿Dónde se ubica estructuralmente ese nuevo meso en el Estado?



Se ha visto cómo la antítesis de 1994 forjó el nivel municipal. Esta es una realidad que un futuro modo de Estado para el caso de Bolivia no podría subestimar so pena de inviabilizarse a mediano plazo. Tanto el modo de Estado federal como el autonómico de corte español, a su modo, arman al contrario una estructura territorial que comprime constitucionalmente al nivel local. Por tanto cabe sondear otra alternativa que reconozca, simultáneamente, una equipotencia constitucional al nivel local, al intermedio y al nacional, a fin de equilibrar las relaciones territoriales del país. Una opción es entonces que el nuevo modo de Estado boliviano que pueda surgir de la gran reforma que se avecina sea el de tipo triterritorial. En la figura final se ha graficado la diferencia sustantiva que separa al modo de Estado triterritorial de la alternativa federal y la unitaria. Tres grandes conclusiones pueden extraerse de lo último: que el modo de Estado es una definición estructural, la más agregada que puede tener un Estado en términos territoriales; que lo que podríamos llamar "mundo no unitario" de Estado no es sinónimo de federal; y que el modo de Estado autonómico de corte español se parece al federal en que concentran su identidad sólo en el meso y el nivel nacional dejando a lo local en posición disminuida.

Modos de Estado alternativos



Es en este contexto que cabe una conclusión final volviendo al título de este ensayo y la cuestión insinuada al inicio del mismo sobre el riesgo de que una Constitución reconozca formalmente autonomía por igual a sus niveles subnacionales pero llegado el momento también constitucional y ni qué decir aquel de mayor detalle, se vaya descubriendo que los municipios finalmente acaban disminuidos estructuralmente. Para ello sería un expediente muy fácil recurrir a los ordenamientos federales, que como regla han hecho del enguillamiento municipal en el meso parte de su identidad. Es más interesante volcar la mirada a las constituciones española e italiana para mostrar este matiz. El artículo 137 de la CP española declara que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía..."⁴. Por su lado el artículo 114 de la CP italiana afirma que la "República se compone de municipios, de las provincias, de las urbes metropolitanas, de las regiones y del Estado. Los municipios, las Provincias, las urbes y las regiones son entes autónomos..."⁵. La primera impresión es entonces que tanto la estructura subnacional española como la italiana reciben de entrada una autonomía que no distingue a lo local (municipios, provincias) del meso en este aspecto (regiones/comunidades autónomas). Sin embargo, en los mismos textos constitucionales o en el desarrollo legal subconstitucional correspondiente se va descubriendo cómo esa misma autonomía es de una cualidad mayor para regiones o comunidades autónomas que para lo local. De las muchas indicaciones al respecto mencionemos en esta ocasión nuevamente la cuestión ya abordada al inicio de este documento sobre la diferencia entre poder legislarse y poder reglamentarse que dijimos son ambas formas de normarse pero que aquella referida al poder legislarse era un hecho más profundo que aquel referido al poder de reglamentarse y subyacía al concepto de autonomía. La CP italiana por ejemplo declara en el Art. 117 que el "poder legislativo será ejercido por el Estado y por las regiones dentro de los términos de la Constitución". La alegría inicial para el mundo local se ha diluido nada menos que tres artículos después. Por su parte el artículo 150 de la CP española ya no habla de lo local cuando declara que las "Cortes generales en materias de competencia estatal podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas". Para ratificación del impedimento para que la "autonomía municipal" española llegue al poder de legislación, se tiene el art. 4 de la ley de bases del régimen local español que para los municipios declara que corresponde a los municipios "las potestades reglamentarias y de autoorganización"⁶.

Hemos querido con estas apreciaciones mostrar cómo los puntos de encuentro y desencuentro entre la autonomía local y departamental pueden tener uno de sus primeros campos de batalla en las trampas conceptuales del mismo texto constitucional. La subordinación estructural del municipio en casos federales o compuestos de corte español o italiano son fruto de sus historias como fruto de la historia boliviana será optar por un camino distinto que redescubra el meso sin hacerlo a expensas del nivel local e igualando el nivel nacional a los otros dos niveles dentro de un ordenamiento supremo idéntico al Estado.

⁴ En Leyes Políticas, de Carreras/Gavara de Cara, Thomsonl Aranzad, septiembre 2003, p. 76

⁵ Constitución de la República italiana, Camera dei Deputati, segreteria generale, 27 de junio de 2003, p. 38.

⁶ De Carreras/Gavara de Cara, p. 1064.