

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernd Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

El concepto de *modo* de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia

Franz Xavier Barrios Suvelza*

Durante muchos decenios la literatura sobre descentralización ha confiado implacablemente en el perturbado par conceptual de lo “unitario” vs. “federal” perjudicándose así la búsqueda de respuestas teóricamente robustas para abordar cuestiones que hacen a la estructura territorial del Estado.

No cabe duda que la disyuntiva contenida en el par conceptual “unitario” vs. “federal” remite a una decisión fundamental en torno a la estructura del Estado desde la perspectiva de la división territorial del poder. De hecho, muchas constituciones como la boliviana o la colombiana, califican expresamente a sus Repúblicas como “unitarias”. En el caso boliviano, el atributo de “unitario” es parte del primer artículo constitucional que reúne calificativos generales del Estado como su ser “social, democrático y de Derecho”. Por tanto, el término de “unitario” comparte el privilegio de ser parte de la calificación más global del Estado boliviano. Optar entre “unitario” o “federal” acababa implicando, pues, una disyuntiva tan delicada como la que Kant planteara –para otra dimensión de la estructura estatal– entre lo republicano frente a lo despótico (Kant, 1992: 62); o Löwenstein lo hiciera a su turno –también en otra dimensión– al contraponer “policracia” a “monocracia” (Löwenstein, 1958: 13).

Todo esto estaría bien si no fuera por el pequeño detalle de que el par conceptual “unitario” vs. “federal” encierra una severa falla conceptual de

* Investigador y especialista en materia de descentralización y autonomías.

consecuencias serias para comprender mejor la relación entre modalidades de descentralización y la configuración estructural del Estado respectivo. En este ensayo postularé primero la necesidad de elaborar el concepto del modo de Estado como categoría genérica para encuadrar lo que el perturbado par de lo “unitario vs. federal” pretende reflejar. Seguidamente, propondré un par sustitutivo del mismo. Estas operaciones analíticas presuponen inevitablemente un replanteamiento general de cuestiones estructurales derivadas de la división vertical del poder en cualquier Estado. Son manifestaciones de una nueva teoría pura de la territorialización estatal que con el pretexto del modo de Estado –uno de sus conceptos fundadores– se esbozará en las líneas que siguen siquiera destacando aspectos relevantes al tema del presente ensayo. En la parte final contrastaré estas nuevas premisas teóricas con la evolución del debate constituyente boliviano en torno a autonomías, la descentralización y la estructura del Estado que de todo ello parece derivarse.

Tipo, forma, estilo y modo de Estado: grandes decisiones estructurales combinables

Primero habrá que procurar que la decisión más estructural imaginable en un Estado en torno a la distribución territorial del poder se distinga de otras tantas decisiones igualmente estructurales. Para ejemplificar este primer desafío podríamos convenir en reservar la categoría de tipo de Estado para la caracterización interventiva o, en su defecto, “abstencionista” (Garrido, 2001: 30), del Estado, sobre todo, de cara al ordenamiento económico de un país (Dürig, 1996: XIII). El tipo de Estado encuentra así una de sus concretizaciones en el calificativo de *social* de un Estado que, tarde o temprano, dará luces sobre una determinada decisión de largo plazo en lo social y económico (De Carreras, 2003: 23) inscrita como mandato constitucional. El tipo de Estado podría ser también el paraguas conceptual para denotar la constitucionalización del carácter pluricultural de un Estado.

Pero no sólo este carácter vectorial –por su sentido social y económico específico– sino la opción por una forma de Estado determinada suele

ser parte de todo acordonado constitucional. En este contexto, a pesar de la frecuente pero infeliz identificación que existe entre lo democrático y el Estado de Derecho –degradado este último a un “ítem” más de aquel– podría vincularse la *forma* del Estado a lo democrático insistiendo que se trataría de un fenómeno que poco o nada tiene que ver con el principio del imperio de la ley. La forma de Estado –a diferencia del tipo de Estado– nos remitiría, pues, a optar entre la legitimidad del poder desde “los muchos” frente a lo que podría ser un esquema autocrático (Garrido, 2001: 44). Como en el caso anterior, podría expandirse la cuestión de la forma de Estado a la contraposición entre República como algo opuesto a monarquía (Dürig, 1996: XVIII).

Tipo y forma pueden combinarse con un tercer momento, el del Estado de Derecho, en la medida en que éste último histórica y prácticamente no siempre ha venido combinado a lo democrático (es el caso de Estados con expandido Estado de Derecho pero democracia incipiente) o a lo social (países con Estado de Derecho e incluso democrático pero económicamente abstencionistas). Tener o no tener Estado de Derecho es así otra de las decisiones estructurales del Estado y podría concebirse como una disyuntiva en torno el estilo de Estado.

Esta rápida y, por tanto, poco desarrollada cadena de afirmaciones sobre tipo, forma y estilo de Estado en tanto decisiones estructurales máximas, me ha parecido inevitable para introducir un cuarto referente comparable a los tres anteriores pero para dar cuenta, esta vez, de la decisión máxima relativa a la distribución territorial del poder. La utilidad se obtendrá, como en los anteriores casos, en la medida en que seamos capaces de encontrar las disyuntivas básicas en juego para comenzar a llenar de contenido lo que a partir de aquí se llamará el modo Estado. No nos servirá más la dupla “democracia/autocracia” o “Estado abstencionista/Estado social”. Sin embargo, como se insinuó en la introducción, el gran problema es que el modo de Estado ha sido ocupado con tenacidad por una dupla conceptual deleznable por sus efectos confusos, a saber, la conocida contraposición entre “unitario” vs. “federal”.

Antes de ir a la fundamentación de una nueva dupla conceptual, valga la pena advertir que la introducción del término “modo de Estado” carga indiscutiblemente un afán didáctico y ordenador. Lo primero pues pre-

tende llamar a la atención sobre la necesidad de contar en el futuro con una disciplina especializada para teorizar la dimensión más estructural imaginable en términos de ordenamiento territorial. Como veremos en las páginas que siguen, esta dimensión reclama de por sí un aparato conceptual propio y relevante para decisiones no sólo constitucionales, sino de consistencia para el desarrollo legal, la gestión pública y la puesta en práctica concreta de la descentralización estatal.

El efecto ordenador viene explicado por razones prácticas y que ciertamente no dejan de ser nominalistas pues no es extraño encontrar quienes analicen bajo el término de “forma de Estado” también las estructuras territoriales del mismo. El problema es que bajo “forma” se apretujan siempre los temas de democracia o republicanismo; y, por otro lado, no todos los que encaran el tema estructural del Estado en términos territoriales, emplean el concepto de “forma”¹.

Por todo ello parece mejor zafarse de ese caos optando por un sendero inocuado pero que permita desplegar reflexiones concentradas y sin ruidos nominalistas en torno a la estructural territorial del Estado tal cual. Si el modo de Estado es pues más un elemento didáctico y pragmáticamente ordenador en términos heurísticos, la sustitución del par conceptual de lo “unitario” vs. “federal” se convierte en el primer paso sustantivo para llenar de contenido el modo de Estado.

El modo de Estado y el anacronismo del par conceptual “unitario” vs. “federal”

La dupla conceptual “unitario vs. federal” fue y es aún la referencia para dar cuenta del modo de Estado. Sin embargo, bajo su influjo estaba claro

1 En general, esta cuestión recibe varios denominativos ni siquiera uniformes necesariamente en las respectivas tradiciones nacionales. Para Francia, por ejemplo, se habla de “arquitectura del Estado”, según Moreau, [Ed] (1995: 32); de “modo de organización política”, según Chantebout, (1991: 67) ; de “formas de Estado”, en Pactet, P. (1999: 46). Para el caso británico: “Constitución...”, según McEldowney (2002:11); también “Constitución” en Turpin (2002: 257). En la perspectiva de la doctrina alemana suele encontrarse más bien el término “forma de Estado” en Isense (1990: 519); “forma del ordenamiento constitucional” en Hesse, K. (1991: 89); y “forma de organización” en Stein; Frank (2002: 104).

que quien propusiera una alternativa a lo unitario estaba tarde o temprano confrontado con la sospecha de pretender algo “no-unitario” y como lamentablemente nunca faltaron quienes defendían la errónea idea de que lo federal suponía un organismo “hecho de Estados”, todo parecía cuadrar bien: los que querían superar el Estado unitario no podían sino pretender el Estado federal que se suponía agregaba varios Estados, o sea, que rompía (alg)una unidad. Nunca estuvo ausente además la presión psicológica de que superar lo “unitario” parecía arrastrar una amenaza a sentimientos referidos a igualdad, integridad nacional o seguridad interna del país en cuestión.

Sin embargo, si aceptamos que la idea de lo federal como reunión de Estados es un “non sens jurídico” (Delpérée, 2000: 367) o un “pensamiento absurdo” (Simmel, 1995: 135) y lo “unitario” no puede querer decir un Estado debido a que todo Estado –incluso el federal– sólo es factible sobre la base de la unicidad –o sea todo Estado es en ese sentido “unitario”– ¿por qué insistir en el par “unitario vs. federal” que por lo visto está conceptualmente viciado? Adicionalmente, la evolución constitucional mundial contemporánea deja entrever que lo federal no parece ser el único derrotero de quienes aspiren dejar lo “unitario” y, ésto último, por su parte, parece implicar una complejidad de variaciones internas que obligan a precisar mejor su alcance.

La superación del falso dilema entre unitario y federal supone dos operaciones analíticas, una de fondo, la otra de forma. La de forma nos confronta con el dilema del convencionalismo como una modalidad de discurso efectivo en la vida político-institucional de los países pues aunque lográramos demostrar que “unitario” es una idea equívoca desde la perspectiva técnica, no por ello dejará de ser parte de textos constitucionales, leyes, manuales y doctrinas.

Por el lado del contendio, superar la idea “unitario vs. federal” nos impone salir de campo de lo que me atrevería a llamar una suerte de “física tradicional” sobre la descentralización para movernos hacia uno de nueva física territorial, o sea, se trataría de un cambio radical de la matriz conceptual. No me detendré a profundizar sobre las múltiples cuestiones de forma que no dejan de ser importantes pues su subestimación puede llevar a problemas de comunicabilidad cuando se cree que se puede susti-

tuir cógidos convencionales por nomenclaturas técnico-científicas cuando, en realidad, de lo que se trata es de tomar conciencia de la coexistencia y la necesidad de un adecuado gerenciamiento de dichos campos discursivos. Paso a referir las nuevas premisas conceptuales de una nueva física que permita superar los falsos dilemas conceptuales en torno al modo de Estado hasta llegar al nuevo par conceptual.

Del método aritmético de la descentralización

El analista del caso boliviano puede suponer, con ligereza, que Bolivia tiene tres niveles territoriales aunque el Art. 108 de su Constitución en realidad implique cuatro (cantón, municipio, provincia y departamento). Haciendo una lectura global del texto constitucional boliviano, podría incluso concluirse que se tiene cinco niveles pues en el Art. 146 se desprende al nivel nacional frente al concepto de Estado. Por tanto: ¿tres, cuatro o cinco niveles?

La propuesta de acuerdo suprapartidario sobre autonomías en Bolivia publicado a mediados de octubre de 2007 como soporte de consenso de la reforma constitucional total, habla de cuatro niveles de autonomía: departamental, regional o provincial, municipal e indígena. En esta hipótesis a) desaparece el nivel nacional como potencial nivel con autonomía; b) una condición socio-cultural se vuelve “nivel” (me refiero a lo indígena) y c) se esparce el concepto de autonomía por igual a varios estamentos aunque el mismo acuerdo se redacta de tal forma que ya deja entrever la diferente textura institucional que cada uno de los niveles comportaría.

Este generoso esparcimiento de la “autonomía” como una caracterización adjudicable a varios estamentos territoriales aparentemente poseedores así de una calidad comparable por justamente compartir un “ser todos autónomos por igual”, es un rasgo llamativo de las Constituciones española e italiana que, por lo tanto, tampoco despliegan una solución impecable y sólo técnica al dilema del conteo de niveles territoriales que estamos abordando.

En efecto, el Art. 114 de la Constitución italiana primero enumera los niveles de la “República” a través de la mención de cinco piezas: munici-

prios, provincias, urbes metropolitanas, regiones y el Estado. Seguidamente, baña con el adjetivo de “autónomo” a los sujetos anteriores pero ahora sin incluir a la pieza “Estado”. A raíz de este bañado generalizado con el término de “autonomía” podría inferirse que la “región” italiana es tan autónoma como “provincia” italiana. En el primer movimiento de enumeración se partió de cinco estamentos, mientras que al espacir el concepto de “autonomía”, se queda uno con cuatro (menos el “Estado”). Reténgase por un momento en la memoria para el abordaje posterior sobre la nueva física territorial, el dato llamativo del caso italiano de que el factor “Estado” sea uno de los estamentos territoriales de la “República” italiana. Volveré sobre este último punto al abordar más abajo una de la categorías centrales de la nueva teoría de la territorialización, el principio de la disociación del Estado frente a su nivel nacional. Antes veamos la situación del caso español en referencia al esparcimiento generoso de la característica de autonomía a diferentes agentes territoriales.

Efectivamente, según el Art. 137 dela CP española, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas otorgándose a todos ellos “autonomía” para la gestión de sus intereses. Si nos detenemos aquí podríamos hablar de tres estamentos territoriales y da la sensación, como en el caso italiano, de que la Comunidad Autónoma sería tan “autónoma” como la provincia. Ahora bien, si la Constitución española parece contar tres niveles, ¿qué hacemos con la afirmación aparentemente enigmática de un estudioso español de que “en España existe, sin duda, el *dobles* nivel poderes...el Estado...y las CCAA...”? (Aja, 2003: 51, cursiva mía). Y qué hacemos con otra aseveración de otro experto español que sostiene que en España, más bien, no hay dos sino tres niveles pero sorpresivamente, éste para llegar a la cantidad de tres no cuenta la cadena explícita del Art. 137 municipio/provincia/CA, sino que crea poder deducir del mismo artículo una tríada que estaría implícita y que se referiría a: “instancia general”/CCAA/”administración local” ? (Parejo, 2005: 254)

La inestabilidad conceptual es pues evidente. Por tanto: ¿de cuántos niveles finalmente estamos hablando y de cuáles?

En esta revisión rápida hemos enfrentado varias situaciones desconcertantes. Por un lado la inestabilidad del conteo de niveles que se debe a lo

que llamaré un método aritmético del mismo. En segundo lugar hemos visto cómo existe una tendencia a otorgar por igual el calificativo de autónomo a una serie de estamentos territoriales aunque comienza a sospecharse que no todos ellos pueden acabar teniendo la misma relevancia institucional en el arreglo territorial final. Hemos visto también cómo puede desprenderse el nivel nacional frente al Estado y, finalmente, se ha observado cómo en el caso boliviano, la propuesta de consenso suprapartidario en el marco de la Constituyente sobre los niveles territoriales, acabó convirtiéndose en “nivel” a lo indígena. En resumen, estamos ante una situación cuyo desciframiento no sería posible sin acudir a un nuevo aparato conceptual.

El punto de quiebre de la estructura territorial

La premisa teórica angular para una solución próspera de estas inestabilidades doctrinales es postular que el punto de quiebre de toda estructura territorial descansa en la facultad de *legislarse* dentro del Estado. Efectivamente, comenzaré con una afirmación así de contundente para afilar la argumentación y luego relajaré algo esta premisa pues de no hacerlo, la hipótesis pudiera ser interpretada como una suerte de enfoque “legislativista” de la descentralización.

Veamos, pues, por de pronto el punto de quiebre teórico propuesto en su pureza. Para comenzar, la idea de poner énfasis en el hecho de legislarse supone abandonar sin matiz dos desdeñables costumbres: la primera es aquella de definir cuestiones de estructuración territorial mediante conceptos vagos y difusos. Así sucede cuando se afirma de que un sistema (el “unitario”) el “poder tiende a ser centralizado”, mientras que en otro (el federal), el mismo se comparte (Warren, 2006: 4). ¿Qué debe entenderse por “poder”? ¿Aquel de pagar sueldos a los funcionarios o aquel de reglamentar decisiones constitucionales o se trata del poder de gravar a los habitantes? La segunda costumbre intrínsecamente vinculada con la anterior es aquella de suponer que toda norma es ley cuando, en realidad, la ley es sólo una manifestación más de lo normativo. No hacerlo puede conllevar que los mismos constituyentes, rudimentariamente orientados,

usen laxamente el término “legislar” para estamentos territoriales subnacionales inconscientes de que, tarde o temprano, el órgano de control de constitucionalidad acabe aclarando que, en realidad, la ley sólo emana de Congreso nacional.

Ahora bien, resulta que, en términos reales, los países optan por una de dos: o deciden mantener el monopolio de legislación en el nivel nacional; o, al contrario, lo interrumpen. Este no es nada menos y nada más que el parteaguas estructural que sentará las bases de la superación del par “unitario vs. federal” puesto que la disyuntiva se transformará en una que contraponga, por un lado, al modo de Estado que llamaremos simple por el hecho de ser monolegislativo, es decir, donde la legislación es admitida sólo en el nivel nacional (lo simple sustituye a lo “unitario”); con uno plurilegislativo, por otro lado, que desde acá para adelante, denominaremos compuesto y que supone la facultad de legislación en el ámbito subnacional sin perjuicio de que se lo haga en el nivel nacional también. Las dos grandes macrofamilias de ordenamiento territorial nacen así en función del “dónde” se puede legislar –territorialmente hablando– dentro de un Estado cualquiera.

Si esta premisa es cierta se facilita la posibilidad de sustentar una definición más exigente y rigurosa de la autonomía proponiendo que ésta se emplee para describir la autolegislación. De esta forma es posible aceptar de que en el caso del modo de Estado compuesto, la autonomía no sólo sea detectable a nivel subnacional sino a nivel nacional también. Esto va en contra de la costumbre de pensar autonomía sólo para lo subnacional en cualquiera de sus niveles y de aquella otra de usar autonomía de forma laxa sin la restricción sugerida aquí de reservar la autonomía –o si se prefiere una de sus acepciones– a la autolegislación. Volveré sobre este punto al introducir otro concepto nuevo que es el de la *equipotencia* constitucional interniveles.

Como quiera que fuera, lo que el nivel nacional no puede pretender tener es soberanía (atributo que le cae al Estado) pero sí puede ser tan autónomo como una de sus provincias si es que tanto en él, como en ellas, se produce legislación en sentido pleno, o sea, no sólo se “norme” –pues cualquier disposición reglamentaria es tan norma como una ley– sino se legisle.

Siguiendo estas consideraciones se convendrá fácilmente en que dentro del modo de Estado simple existirá autonomía sólo en el nivel nacional, por lo que cualquier grado, intenso o difuso de territorialización de poder en favor del ámbito subnacional en tales condiciones, podrá bautizarse también como “autonomía” pero no implicará autolegislación.

La premisa rotunda de que la ruptura o no del monopolio de legislación dentro del Estado explica el núcleo estructural del ordenamiento territorial de un país es independiente de la valoración histórico-política que se tenga sobre la conveniencia o no de constitucionalizar tal ruptura o de no hacerlo. Como tal, la premisa trae consigo un sinnúmero de desafíos analíticos de los cuáles el más exigente es sin duda la profundización analítica sobre el valor agregado o las virtudes específicas que le son inherentes al instrumento “ley” frente a cualquier otro tipo de manifestación normativa subconstitucional.

De los varios elementos que se podría adelantar, me limito a mencionar tres. Primero la vinculación fatal de la ley con un procedimiento especialmente legitimado de su producción: los representantes del pueblo aglutinados en el Congreso —o en una Asamblea legislativa subnacional en el caso del modo de Estado compuesto— como sujetos tendencialmente diferenciables de los miembros del poder Ejecutivo. No que el Ejecutivo no norme pues lo hará a través de reglamentos; el tema es que no legislará salvo disposiciones excepcionales normalmente establecidas en la Constitución. Visto desde otro ángulo: las normas del poder Ejecutivo se libran de tener que ser sometidas al cabildeo congresal y pueden salir por mandato lineal del Príncipe gobernante.

Un segundo elemento tiene que ver con los efectos que sobre la configuración de política pública ejercerá el mecanismo de la reserva de ley que la misma Constitución puede acabar especificando de tal modo que sólo por ley se pueda afectar determinados aspectos que se hayan blindado, por ejemplo, frente al poder reglamentario. En tercer lugar, habrá que mencionar la vinculación de la legislación con decisiones fundamentales de la vida de la sociedad (Sannwald, 2004: 1259) lo cual tiene que ver, en buena medida, con el hecho de que la naturaleza general y abstracta de la norma como ley es algo que le es inherente, mientras que no lo es para la norma en la forma de reglamento que recoge su virtud preferente de los

requerimientos estatales de normas que vehiculen adaptación y aplicación de las leyes o eso que Kelsen llamó la norma individual concretizante (Kelsen, 1993: 166).

Aplicado este razonamiento al caso subnacional, podría entonces concluirse que, abriendo la posibilidad de legislación subnacional, de lo que se trata es de contar con el instrumental normativo para cobijar decisiones que reflejen los anhelos agregados y de largo plazo de la sociedad regional o local.

*Del método aritmético de la descentralización al
álgebra de la territorialización estatal*

Con la determinación de la autolegislación como el punto de quiebre explicador del secreto de la estructuración territorial, se aclara el nuevo par conceptual entre simple y compuesto que descansa ahora en la ruptura o no del monopolio sobre la legislación en el Estado. Sobre esa base podemos ahora volver a nuestro problema del conteo de los niveles pues se está en función del punto de quiebre estructural, se impone un conteo también reductivo, o sea, algebraico de los niveles territoriales del Estado. Digo “también” pues si bien ahora vemos que hay un conteo algebraico que registra sólo los niveles que genuinamente legislan, ello no debe llevar a olvidar que el Estado está compuesto de muchos más niveles territoriales que aquellos donde se legisla.

En consecuencia, Bolivia tiene algebraicamente un nivel y España dos. El que en Bolivia el municipio se diga “autónomo” no afecta el hecho de que desde un conteo algebraico, se registre un sólo nivel pues el municipio boliviano no legisla en el sentido estricto del término.

En el caso español, entendemos ahora la intuición correcta de quien decía ver un “doble” nivel a pesar de que la misma Constitución afirmaba de que había autonomía en tres piezas territoriales. En Bolivia el nivel algebraicamente contado es el nacional, en España, el doble nivel algebraico se refiere al nivel nacional y al conformado por las Comunidades Autónomas.

Por esto es correcto que Aja sostenga que el “Estado unitario tiene *un* solo nivel de poderes” (Aja, 2003: 43, cursiva mía) aún sabiendo que Francia, paradigma de lo “unitario”, posee una compleja red de colectividades territoriales subnacionales pero que al no legislar, no entran al conteo algebraico aunque laminen intensamente la organización estatal con variedad de territorializaciones de la gestión estatal.

Ahora bien, el conteo algebraico ha ignorado al nivel municipal tanto en España como en Bolivia, y lo mismo sucede con los países federales que se segmentan sobre la base de sólo dos niveles territoriales aunque todos estos países tienen municipios con mayor o menor peso y gravedad institucional según sus tradiciones. Resulta que el municipio desaparece del conteo algebraico por hallarse encapsulado dentro de otro nivel territorial, y eso se debe en buena medida al hecho de que al no poder legislar, el nivel municipal pierde un factor de fuerza que lo protegería tendencialmente de tal encapsulamiento. El hecho de que el conteo algebraico ignore al nivel municipal nos lleva a la necesidad de considerar luego un tercer concepto fundamental de la nueva teoría de la territorialización, a saber, el del (des)encapsulamiento constitucional de un nivel territorial.

Antes de reunir y abordar los conceptos adelantados de disociación, equipotencia y desencapsulamiento, debo ahora relajar un tanto la premisa de la autolegislación como punto de quiebre pues de no hacerlo, se correría el riesgo de suponer, como mencioné arriba, que se tendría una suerte de teoría “legislativista” de la descentralización. Para relajar la afirmación sobre la autolegislación territorial como punto de quiebre de la estructura territorial, debo introducir ahora otro concepto que es el de la cualidad gubernativa.

La cualidad gubernativa

Con todo lo fundamental que es el hecho de legislar desde un ente territorial, está claro que dicho dato no flota en el aire y menos agota la complejidad de los procesos que se desencadenan institucionalmente alrededor de esta facultad de legislarse. Junto a la autonomía entendida como autolegislación, se tiene para comenzar, la elegibilidad democrática de las

autoridades políticas respectivas. Este dato es importantísimo por lo que frecuentemente ha sido confundido la elección de autoridades con autonomía o como sustento para hablar de una dimensión “política” de la descentralización.

Visto el fenómeno desde los nuevos parámetros conceptuales aquí avanzados, ni la más directa de las legitimaciones democráticas de las autoridades confiere autonomía en el sentido expuesto. Pero por el otro lado, un ente territorial con legislación viene de la mano de la elección democráticas de las autoridades.

Autolegislación y elección de autoridades políticas nos conducen a un tercer fenómeno: el de la complejización orgánico-institucional en el respectivo nivel territorial como efecto concomitante de los anteriores dos factores. Ello debido, por una parte, a que con lo anterior se despliega un Ejecutivo y un Legislativo como órganos especializados. Más aún: resulta que la estatalidad subnacional presionará para reproducir otras instancias típicas del nivel nacional como componentes de su armado organizacional. Así es que se desplegarán cortes judiciales, órganos de control fiscal además de representaciones equivalentes de sistemas administrativos como agencias de recaudación impositiva o gerencias de regulación sectorial y así sucesivamente.

Todo lo anterior no es suficiente para capturar la complejidad de estatalidad emergente de un proceso real y genuino de descentralización detonado, como vimos, por el factor de la autolegislación. Ahora debemos abrírnos a la dimensión material en la figura de un reconocimiento explícito, en favor del ente territorial, de un ámbito de asuntos propios. No puede pues tratarse de un ente que se reduzca a realizar sólo mandatos del nivel territorial superior. Debe tener un ámbito de sus asuntos propios, sea por razones de escala o por aquellas de identidad socio-política o histórico-cultural. La manifestación clásica de este factor es la conformación de un catálogo competencial claro y estable que confiera contenido material al ente territorial.

Ahora bien, como correlato de esta faceta material está la dimensión financiera tanto en su momento de suficiencia fiscal como en aquel del núcleo duro de sostenibilidad fiscal. Este núcleo duro se compone de los recursos propios en sentido restringido (dominios tributarios con goce de

la facultad de legislar, administrar y apropiarse de los rendimientos de recaudación) y en sentido extendido (adicionando las transferencias siempre y cuando estas sean no condicionadas y provengan por ejemplo de coparticipaciones tributarias).

La reforma constitucional francesa de 2003 (Tulard, 2002: 45) cristalizó de una manera paradigmática esta cuestión al normar en su nuevo Art. 72/2 que dentro de la estructura de los ingresos subnacionales, se garantice una parte “determinante” de fuente propia (tributaria u otra).

A las consideraciones institucionales y materiales que acaban de ser retratadas, debemos añadir como cierre de esta cadena de procesos de estatalidad subnacional, el principio de blindaje del ente territorial respectivo frente al control de oportunidad quedando simplemente como expediente de sujeción superior, el control de legalidad.

Pues bien, si todos estos factores confluyen simultáneamente lo que hacen es forjar la cualidad gubernativa que, como acabamos de ver, va más allá de la autolegislación por mucho que ésta sea su detonante. Muchos de estos factores expondrán obviamente diversos grados de realización según las condiciones de los respectivos países pero una masa crítica mínima de ellos se deberá auscultar para clasificar un ente territorial como poseedor de cualidad gubernativa.

Más intrigante aún será advertir que procesos relevantes y potentes de territorialización estatal que no llegan a implicar la legislación, por tanto, que no son descentralización en el sentido pleno del término casado precisamente a la afección de la facultad legislativa como premisa pueden, sin embargo, desplegar algunos de estos factores conformantes de la cualidad gubernativa de tal forma de convertir el camino de la desconcentración en una verdadera opción de descenso de poder hacia el ámbito subnacional.

Disociación, desencapsulamiento, policentrismo y equipotencia territorial

He comenzado todo este trayecto argumentativo proponiendo reservar el concepto de modo de Estado como el referente genérico para capturar las máximas decisiones estructurales en materia territorial en un Estado cual-

quiera. El modo de Estado debe poder ofrecernos un antagonismo clave disyuntivo que sea alternativo y superador del viejo par de lo “unitario vs. federal”. El nuevo par lo constituye la disyuntiva entre lo simple y compuesto en tanto macrofamilias de modo de Estado explicadas por la ruptura o no, en favor del ámbito subnacional, del monopolio legislativo detentado por el nivel nacional.

La cuestión de la legislación misma, tan relevante como factor explicativo del nuevo par conceptual, me llevó a recuperar el término de autonomía para precisamente describir la autolegislación dentro de un ámbito territorial.

A tiempo de armar esta argumentación, aparecieron intermitentemente algunos conceptos como manifestación adicional de la nueva teoría pura de la territorialización estatal que se articuló hasta aquí alrededor de los conceptos de modo de Estado, de lo simple/compuesto y de la autonomía entendida como legislación.

Los conceptos que no pudimos desarrollar aún son los de disociación y desencapsulamiento que conducen al concepto de policentrismo el cual a su vez se complementa con la idea de la equipotencia constitucional que surgió a raíz del tema de la invisibilización de lo municipal en el conteo algebraico de niveles desde una perspectiva aritmética por oposición a una algebraica.

Estos nuevos conceptos son imprescindibles para dar un nuevo paso posterior en el despliegue de la teoría pura de la territorialización, a saber, el del esbozo siquiera escueto de las familias de opciones dentro de lo simple y compuesto que añadiremos al cerrar estos apartados teóricos.

El concepto de disociación se nos presentó en la peculiar figura italiana de la distinción entre el Estado frente al nivel nacional (en jerga italiana, la curiosa contraposición entre “República” y “Estado”). En 1996 ya la Constitución sudafricana en su Art. 40 había introducido esta insinuación con su esquema de una República conformada por tres “esferas” (nacional, meso y local) coordinadas e interdependientes entre sí. El principio de disociación es clave pues en caso de realizarse puede sustentar la configuración de modos de Estado compuestos más proclives a proteger el ámbito subnacional frente a un nivel nacional que, confundido con el Estado, podría aparecer dotado de más peso y alcance que aquel que de

por sí le cae a todo nivel nacional por ser generalmente éste un natural acumulador de fuerza pública frente a los niveles territoriales subnacionales. Sin la disociación, esta fuerza se potencia exponencialmente en desmedro de autonomías subnacionales.

El segundo concepto es el de desencapsulamiento que se vio a la luz de la situación peculiar del nivel municipal del caso español. Allí advertimos cómo el municipio español, si bien se regocijaba a la altura del Art. 137 que anunciaba su autonomía al lado de la conferida a la Comunidad Autónoma, rápidamente presenciaba cómo este estatus se diluía en el desarrollo legal español que acababa aclarando que la autonomía de la Comunidad Autónoma era de mayor porte que la autonomía local.

La situación de encapsulamiento constitucional del municipio es un fenómeno de estructuración clásico en todo modo de Estado federal. En este caso, los municipios son dominio de cada ente federado. Mi hipótesis es que con las decisiones constitucionales del Brasil en 1988 y, en buena medida, con las que trajo la reforma constitucional sudafricana en 1996, se proyecta una opción de extraer el municipio del vientre meso.

Ahora bien, al producirse –de manera inesperada para la tradición federal e incluso la compuesta de corte autonómico (España o Italia)– un desprendimiento de módulos territoriales mediante la disociación (emerge un nivel nacional como tal) y el desencapsulamiento (se extrae del meso al nivel municipal) lo que se produce es un trabamiento de nodos territoriales con nuevos alcances y pesos constitucionales. Si a todo esto se complementa el surgimiento de un nivel intermedio con pretensiones de autonomía que, además de no pretender ya encapsular al municipio, se resiste con igual fuerza a ser encapsulado por el nivel nacional, entonces presentamos la configuración de un policentrismo territorial estructural.

Como resultante de todas estas escisiones estructurales, tanto municipio como ente intermedio autónomo dejan de hallarse en relación jerárquica y más aún, buscarán equipararse al nivel nacional que ahora disociado del Estado, ingresa al ruedo de articulación interniveles, con una autonomía comparable a la del meso y a la del nivel local. Llegamos así al otro concepto, a saber, al de la equipotencia constitucional interniveles. En este arreglo y bajo el supuesto de una consumación consecuente y

efectiva de los pasos previos (disociación, descencapsulamiento y policentrismo) tres niveles –el nacional, meso y local– se traban equipotentemente todos bajo la égida constrictora del Estado, o si se prefiere, de la Constitución.

No puedo abundar en las ramificaciones teóricas de detalle que para la nueva teoría se desprenden, por ejemplo, para atender las matizaciones que el arreglo equipotente sufre naturalmente como sucede con las técnicas de intervención de un nivel superior sobre otro inferior por muy autónomo que este último sea. En vez de ello –y como última estación antes de ingresar a la evaluación del caso boliviano– paso a sintetizar apoyado en los preceptos hasta aquí desarrollados, las cuestiones de subfamilias dentro del modo de Estado. Para ello quedaría trabajar el concepto de segmentación territorial.

Segmentación territorial y subfamilias del modo de Estado

Me concentraré en esta oportunidad en la discusión de las variantes dentro del modo de Estado compuesto sin poder entrar en los detalles de la teoría de la desconcentración que, siguiendo los nuevos parámetros de la teoría pura de territorialización, subyace al modo de Estado simple en sus diversas intensidades. Optar por conversar en torno al modo de Estado compuesto tiene una justificación especial y tiene que ver con el hecho de que la parte final de este ensayo abordará suscintamente las líneas generales del debate constituyente boliviano sobre ordenamiento territorial donde creo que la alternativa de una transición de un modo de Estado simple a uno compuesto se ha constituido en uno de los más intensos temas de decisión.

Contamos entonces con las herramientas teóricas para sintetizar las variantes dentro del modo de Estado compuesto. Una subfamilia dentro de lo compuesto se forja alrededor de aquellos casos donde se ha producido una bisegmentación territorial entre el nivel nacional (o el Estado cuando ambas dimensiones están amalgamadas) y el intermedio. Esta bisegmentación es la configuración clásica de todo modo de Estado federal

aunque, curiosamente, acabó siendo convergente con la gran invención del llamado Estado autonómico de ascendencia española e italiana. En efecto, tanto los casos federales como los autonómicos se bisegmentan dejando a su modo al municipio encapsulado.

Ciertamente, lo federal y lo autonómico no dejan de representar alternativa en lo compuesto distintas a pesar del rasgo bisegmentivo. Entre los varios elementos que diferencian a lo federal de lo autonómico, sólo mencionaré la imposibilidad de un esquema federal que carezca de una cámara alta de efectiva capacidad de vehiculización de intereses del nivel intermedio. Esto es algo que ni España ni Italia pueden exponer por la peculiar configuración de sus respectivos senados.

Si como lo insinuaron Brasil y Sudáfrica –aunque tales insinuaciones no se condujeron a un desemboque explícito y contundente– el municipio es descencapsulable y ascendible constitucionalmente a la altura de los otros niveles territoriales, la subfamilia de una *trisegmentación* dentro del modo de Estado compuesto se anuncia como un posible derrotero futuro para países con tradiciones que sin poder ya impedir el empoderamiento del nivel intermedio, tampoco pueden contener un ascenso municipal comparable.

Para que un nivel territorial pueda segmentar un Estado se deben dar dos condiciones. La condición necesaria es que tal nivel goce de cualidad gubernativa, y por tanto, de autonomía en el sentido expuesto aquí. La condición suficiente, sin embargo, es que ambas cosas sean efectivamente asumidas por el ordenamiento jurídico de un país en todas sus consecuencias. Las estructuras territoriales requieren del reconocimiento de su naturaleza desde el ordenamiento global pues de lo contrario, el municipio podrá eventualmente reclamar poseer autonomía e incluso legislación pero si los tribunales llegado el momento no reconocen en sus decisiones tal fuerza a éstas normas locales en litigios frente a normas de los niveles superiores, ese nivel no habrá segmentado al Estado y estaremos probablemente en un caso bisegmentado.

Interrumpo aquí esta selección de posiciones conceptuales de una física de lo territorial alternativa para encarar una comprensión me parece más promisoría de la complejidad de procesos territoriales que suceden a nuestro alrededor.

Para concluir este ensayo aplicaré estos elementos teóricos en una sintética descripción del avance del debate boliviano sobre la estructura territorial del Estado probablemente emergente si se cierra exitosamente la reforma total constitucional mediante Asamblea que al momento de escribir estas líneas debe cerrar sus trabajos el 14 de diciembre de 2007.

Modo de Estado y descentralización en Bolivia: signos del debate constituyente a días de su clausura

Hasta mediados de diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente boliviana tendrá que haber entregado un texto constitucional el cual será puesto a consideración del pueblo en un referendun de salida en el 2008. La convocatoria a la Asamblea misma se atribuye al reclamo de la parte occidental del país para consolidar un proceso de recolocación del Estado en la economía y la constitucionalización de profundos procesos de integración indígena, proceso que germinó desde el año 2000 en el marco de agitados cambios presidenciales. Frente a ello, el reclamo autonómico liderado por el departamento de Santa Cruz se ha interpretado como contrapeso a ese movimiento esta vez desde el oriente y parte del sur del país.

Cuando la Asamblea comenzó a sesionar, heredaba dos datos de peso desde la perspectiva territorial. Por un lado, el referendun autonómico de 2006 que si bien no fue jurídicamente vinculante a la Asamblea, develó que cuatro departamentos querían mayoritariamente las autonomías, mientras que en los cinco restantes ganaría el “No” como efecto del llamado público del ya posesionado Evo morales en contra de las autonomías.

El otro dato que se heredaba era la primera elección directa de las autoridades departamentales (los prefectos departamentales) que se produjo a finales de 2005 y que sentó las bases de la más notoria fuerza de contrapeso político actual frente al oficialismo masista en la forma de seis prefectos contrarios al régimen.

Con los meses posteriores al referendun, creció la presión desde el MAS para configurar un contradiscurso a la autonomía oriental por la vía de desbordadas autonomías indígenas y de una propuesta potencialmente inmanejable de regionalización intradepartamental. Esta presión en-

contraría su expresión en los debates constituyentes en medio de lo que acabo siendo un proceso asambleístico lerdo y de magros resultados concretos que derivarían en un alargamiento del periodo de sesiones a mediados de 2007.

Desde el punto de vista del contenido de la reforma territorial total en Bolivia, el proceso de deliberación constituyente expone hoy tres insumos importantes. En primer lugar, el tenor de la pregunta del referendun autonómico de 2006 ya mencionado, En segundo lugar, los llamados informes de mayoría y minoría que evacuará la comisión constituyente encargada del tema autonómico sobre cuya base debería concertarse un texto final ya sea en bloque por 2/3 de voto en la plenaria de la Asamblea constituyente; o conduciendo el tema en el paquete de artículos en disenso que tendrían que ir, en ese caso, a un referendun dirimitorio previo.

El tercer insumo viene en la forma de los acuerdos de la comisión suprapartidaria de consenso constitucional que delineó entendimientos básicos sobre varios tópicos sustantivos del debate constituyente, en especial, el de autonomías, luego de que la Asamblea entrara en una parálisis de varios meses a mediados de 2007.

Aunque la principal fuerza opositora no participó o, si lo hizo, fue para no firmar los acuerdos respectivos, la Comisión suprapartidaria se destacó públicamente por avanzar acuerdos que la Asamblea no habría podido obtener.

Sobre la base de estos insumos y de forma sintética, conectaré seguidamente el aparato conceptual desarrollado arriba con los trazos propositivos presentes en los insumos mencionados.

El primer aspecto que vale la pena destacar es que la pregunta del referendun autonómico fue redactada en una forma tal que, si bien venía patrocinada por el movimiento autonómico oriental, no hubiera permitido ni con un “Sí”, la materialización de un modo de Estado compuesto. En efecto, los expertos orientales aprobaron una pregunta –en consenso con el ya presidente Morales– que, precisamente en la cuestión decisiva, pedía al ciudadano un pronunciamiento sobre un régimen que ofrecía sólo “atribución normativa administrativa” –no se trataba por tanto de facultad legislativa– como base de poder político para las futuras entidades autónomas departamentales.

En otras palabras, incluso un “Sí” por tal texto, no hacía sino consolidar el modo de Estado simple independientemente de que, como en Francia o Colombia, la explotación intensa, adecuada y oportuna de un régimen de desconcentración —pues eso es lo que subyace territorialmente a todo modo de Estado simple— sea posible en términos de una mayor y mejor territorialización de la gestión pública. Este decisivo error técnico de los asesores orientales no fue percibido de inmediato aunque fue comprensiblemente saludado por el oficialismo que, como veremos, no creía que dar legislación al nivel subnacional intermedio fuera algo recomendable para Bolivia.

Una de las explicaciones a este fenómeno puede buscarse en torno al porqué de semejante confusión. Por un lado, quedaba claro que un desconocimiento técnico del ordenamiento territorial, y peor aún, la ausencia de una nueva teoría de la territorialización estatal, condujo a una carencia de instrumentos teórico-conceptuales en manos de los expertos orientales con efectos devastadores sobre el devenir del debate estructural. La relevancia de la norma en forma de “ley” como piedra angular decisional en el contexto de la división vertical del poder fue algo ignorado por el experto oriental y al negociador de la pregunta del referendun.

Una de las confusiones adicionales en este contexto fue más llamativa pues fue un error compartido con los doctrinarios del oficialismo y tuvo su origen en la suposición equívoca de que romper el monopolio de legislación detentado por el nivel nacional, condenaba indefectiblemente al país a un tránsito hacia lo federal. Por tanto, estábamos también frente a un desconocimiento de las alternativas técnicas del modo de Estado, sus familias y sub-familias. No puedo detenerme a discutir los otros aspectos de la pregunta de referendun que tampoco reunían todas las precisiones que sólo se nos darían si trabajáramos la categoría de la cualidad gubernativa introducida arriba.

Sí vale la pena añadir que a la desorientación de buena fe de los promotores orientales al consensuar la pregunta del referendun con la omisión anotada, se acoplaba el entusiasmo del oficialismo de que no se afectara el monopolio de legislación detentado por el nivel nacional en la creencia ideológica de que sólo así era posible garantizar un cambio de fuerte contenido igualitarista de alcance nacional como el que encabezaba Evo Morales.

Se tendría que esperar muchos meses para que este tema hurticante vuelva a ser motivo de debate en el marco de los acuerdos del consejo suprapartidario que abordaremos al final. Antes dirijamos la mirada por un momento al segundo insumo, el de los informes de mayoría y minoría sobre autonomías evacuados a mediados de 2007 por la Asamblea Constituyente, antes de que ésta entrara en parálisis.

Entre dichos informes sobre un nuevo régimen territorial, existen ciertos puntos convergentes, algún que otro coincidente aunque la mayoría de las propuestas son divergentes o incluso potencialmente irreconciliables. El eje temático con menores problemas es el referido a temas de diseño constitucional en torno al sistema político subnacional. Otro eje de pocos problemas pero esta vez a raíz del ínfimo conocimiento que sobre él tuvieron constituyentes y asesores, es aquel de los dispositivos de cierre constitucional que se redujo a la correcta apuesta en ambos informes por un Tribunal Constitucional como órgano de dirimición de conflictos competenciales. No se trabajaron otros aspectos como las mecánicas de intervención interniveles o los dispositivos para una resolución de colisiones normativas interterritoriales siguiendo algún principio de prevalencia general.

Sí se advierte un enorme déficit en el eje temático dedicado a las definiciones relativas al modo de Estado y esto no dejaría de tener consecuencias negativas para la precisión técnicamente exitosa de los ejes dedicados a la asignación material de competencias y la correlativa constitución financiera interterritorial.

Es cierto que el informe de minoría de la oposición recoge de mejor forma la cuestión de la plurilegislación dentro del Estado aclarando mejor la transición de lo simple a lo compuesto. A pesar de ello, y debido a la apresurada adopción de la deleznable técnica española de asignación competencial, el informe de minoría no logró una estructuración conveniente de las materias competenciales, confrontó problemas para configurar la estatalidad subnacional por carecer del concepto de la cualidad gubernativa y no pudo resolver la articulación compleja, dentro de un modo de Estado compuesto, entre descentralización y desconcentración.

El informe de mayoría oficialista, por su parte, tiene muchos más problemas en cuanto a la técnica de asignación competencial entre otras cosas por la exagerada posición de un nivel regional diseñado de tal forma que

aparecía como cuña territorial para lastimar desde adentro del departamento, la estabilidad de los futuros gobiernos departamentales merecedores –según el discurso oficialista– de tal amenaza por representar “intereses oligárquicos”. Otro elemento que desordenó sensiblemente la armonía de diseño constitucional territorial fue la atropellada incorporación de la autonomía indígena.

Paradójicamente, como aún en este contexto de tratamiento de lo indígena el oficialismo defendía el modo de Estado simple, la autonomía indígena quedaba desprovista de autolegislación. Estas insuficiencias conceptuales llevan en el caso del informe oficialista hacia una articulación entrópica de niveles territoriales y pesos constitucionales de los mismos. Algunos de los problemas evidenciados en los dos informes fueron abordados en el mes de octubre de 2007 en el marco de las negociaciones entre los partidos oficialistas y de oposición.

Efectivamente, estando la Asamblea interrumpida por los problemas derivados de la capitalidad, se conformó una instancia liderada por el Vicepresidente de la República para intentar reunir a diversas tiendas políticas y encontrar con ellas lineamientos de acuerdo sobre ejes temáticos sensibles de la reforma constitucional total siendo uno de ellos, el de las autonomías. La sorpresa fue general cuando se conoció públicamente que entre los acuerdos aparecía por primera vez el reconocimiento explícito a la facultad legislativa para el departamento. Desde el punto de vista conceptual, se verificaba así en la práctica del debate constituyente, la fuerza que cargaba lo que he llamado arriba la piedra angular de la decisión territorial estructural.

Como la facultad de legislación se abría según la comisión de consenso suprapartidario sólo a los departamentos, negándosela por lo tanto a “regiones” y a “pueblos indígenas”, se generaba un efecto positivo de jerarquización del nivel departamental frente a lo regional e indígena con los saludables efectos de equilibrio de pesos constitucionales de los niveles territoriales dentro del Estado.

En segundo lugar, el acuerdo aclaraba que la región no implicaba más la eliminación de la provincia que en Bolivia representa una instancia des-concentrada intradepartamental de larga data. Pero más importante aún: la región misma acaba como asunto cuya materialización quedaba en

manos del poder departamental. Con esta decisión, se esfumaba el peligro de que la región operara como una grieta que interna al departamento, acabara poniendo en jaque a la autonomía departamental por la vía financiera, política o competencial.

En tercer lugar, se procuraba una mayor presión para acomodar lo indígena en el molde municipal aunque se dejaba aún la figura de territorialidades indígenas en una suerte de flotación cuando estas no acababan acomodadas en el ámbito municipal.

Como quiera que fuera, estos últimos pasos comenzaban a dismantelar aunque fuera parcialmente la idea de lo indígena como “nivel” pues parecía compatible pensar más bien lo indígena como algo acomodable en lo que sí es un nivel territorial: lo municipal. Además el acuerdo establecía que cuando los pueblos indígenas no municipalizados pretendieran organizarse, lo hicieran sin irritar los límites político-administrativos existentes. Ello suponía el inicio de una consagración eventual de las territorialidades indígenas como espacios y no como territorios con las ventajas de armonización territorial que eso supone.

Al momento de concluir este ensayo, no se sabe si los acuerdos de la comisión suprapartidaria serán rescatados por la redacción de la nueva constitución que el oficialismo prácticamente sin oposición –y luego de polémicas decisiones en relación a la legalidad y legitimidad del reinicio de sesiones–, viene trabajando en medio de gran turbulencia social para cumplir el plazo del 14 de diciembre 2007. El texto en grande aprobado en un recinto militar a finales de Octubre en las inmediaciones de Sucre prácticamente sólo entre oficialistas y con varios manifestantes muertos, repuso el modo de Estado simple, las regiones intradepartamentales potencialmente innamajables y un sesgo indigenista desproporcionado. Todos estos temas habían sido reparados en buena medida por la comisión de consenso a pesar de los intentos de la oposición más dura de bloquear el avance de la Constituyente.

Bibliografía

- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico-Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chantebout, B. (1991). *Droit Constitutionnel et science politique*. Paris: Armand Colin.
- De Carreras, F./Gavara de Cara, J.C. (2003). *Leyes políticas*. Pamplona: Thomson/Aranzadi.
- Delpérée, F. (2000). *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*. Bruselas: Bruylant, LGDJ.
- Dürig, G. (2001). *Grundgesetz-Einführung*. München: DTV
- Garrido Falla, F. (2001). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Hesse, K. (1991). *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*. Holanda: C.F. Müller Verlag.
- Isense, J. (1990). *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Kant, I (1992). *Zum ewigen Frieden*. Meiner.
- Kelsen, H. (1933). *Allgemeine Staatslehre*, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.
- Löwenstein, K. (2000). *Verfassungslehre*, Mohr Siebeck.
- McEldowney, J. (2002). *Public Law*, London: Sweet & Maxwell.
- Moreau, J. [Ed] (1995). *Droit Public*, Tome I, Económica.
- Pactet, P. (1999). *Institutions politiques-Droit constitutionnel*. París: Colin.
- Parejo, L. (2005). “La reforma estatutaria y organización territorial del Estado”, *Cuadernos y Debates*, N° 166, CEPC.
- Sannwald, R. (2004). *Kommentar zum Grundgesetz*, Luchterhand.
- Simmel, G. (1995). *Soziologie des Raumes*, Gesamtausgabe, Band VII, Suhrkamp-Verlag.
- Stein, E; Frank, G. (2002). *Staatsrecht*, Mohr Siebeck.
- Tulard, M. (2002). “L’autonomie financière des collectivités locales” en *Regards sur l’actualité*, N° 286.
- Turpin, C. (2002). *British Government and the constitution*. London: D. Herworths.
- Warren, N. (2006). *Australia’s intergovernmental fiscal arrangements*, South Wales Government.

