

UNA MIRADA A LAS TRANSFORMACIONES DEL MODELO UNITARIO DESDE  
EL PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL. EL CASO DEL MODELO  
TERRITORIAL BOLIVIANO

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de  
Magister en Derecho Administrativo

Presentado por

PAOLA ANDREA MONTAÑO MARTINEZ

Directora

Dra. LILIANA ESTUPIÑAN ACHURY.

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, D.C., 2013

*El altiplano es una enorme y árida meseta que se extiende entre las Cordilleras Real y Occidental, dos brazos que el gran macizo andino abre en el nudo de Vilcanota y cierra e la quebrada de Humahuaca.*

*Cuenta con pocos y delgados cursos de agua, y su altura media oscila alrededor de los 3.600 metros sobre el nivel del mar. La agricultura, por eso, se halla restringida a unos escasos rubros y depende del régimen de lluvias. La vida humana, consiguientemente, resulta sacrificada e insegura.*

*Se halla, al norte, aliviada por la hoya del lago Titicaca. En los alrededores de esa hoya, gracias a la acción fecundadora de las aguas, la producción de alimentos es mayor y puede sustentar una población más numerosa.*

*Allí nació la célula madre de la bolivianidad.*

**José Fellman Velarde**

## Contenido

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	11
<b>CONSENSOS Y DISCURSOS SOBRE LAS FORMAS JURÍDICAS DEL ESTADO UNITARIO</b> .....	11
1.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES DEL ESTADO UNITARIO .....	13
1.2. FORMAS, CLASES Y DISCURSOS .....	15
1.2.1 DISCURSO CLÁSICO (IDEAL O TEÓRICO) .....	15
1.2.2 ENFOQUE POR DESCENTRALIZACIÓN .....	17
1.2.2.1 Descentralización burocrática .....	18
1.2.2.2 Descentralización administrativa .....	19
1.2.2.2.1 Descentralización por servicios .....	20
1.2.2.2.2 Descentralización por colaboración .....	20
1.2.2.3 Descentralización política (autonomía) .....	21
1.2.3 ENFOQUE POR UNIDAD DE PODER .....	22
1.2.3.1 Estados Regionales .....	22
1.2.3.2 Estados comunitarios .....	23
1.2.3.3 Estados municipalistas o provincialistas .....	23
1.2.4 ENFOQUE POR PRINCIPIOS .....	24
1.2.4.1 Soberanía .....	24
1.2.4.2 Centralización .....	25
1.2.4.3 Unidad (Integración) .....	26
1.2.4.4 Autonomía .....	26
1.3 DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO REGIONAL Y AL AUTONÓMICO .....	29
1.3.1 EL ESTADO UNITARIO CLÁSICO .....	29
1.3.1.1 Rasgos del Estado unitario .....	30
1.3.2 FRANCIA Y LA CONSTITUCIÓN JACOBINA .....	31
1.3.3 UNIDADES SUBESTATALES .....	33
1.3.4 EL ESTADO REGIONAL Y EL AUTONÓMICO .....	34
1.3.4.1 Características .....	36
1.3.5 REGIONES .....	37
1.3.5.1 Descentralización territorial .....	39
1.3.6 LOS PROCESOS REGIONALISTAS .....	40
1.3.6.1 El caso italiano .....	40
1.3.6.2 España, de Cara a la Autonomía .....	43
1.3.7 INGLATERRA, LAS FORMAS ALTERNAS DEL ESTADO .....	45
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	49
<b>BOLIVIA - LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL</b> .....	49
2.1.1 LOS INDÍGENAS .....	53
2.1.2 LOS SINDICATOS .....	65
2.1.3 LA MEDIA LUNA .....	68

2.2 DEBATES ECONÓMICOS QUE TAMBIÉN DIERON ORIGEN AL MODELO TERRITORIAL .....	74
2.2.1 LOS CICLOS PREVIOS .....	74
2.2.2 EL LIBERALISMO .....	74
2.2.3 EL NACIONALISMO .....	76
2.2.4 EL NEOLIBERALISMO .....	79
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	86
<b>CARACTERIZACIÓN JURÍDICO TERRITORIAL DEL ESTADO BOLIVIANO</b> .....	86
3.1 ELEMENTOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA CARTA POLÍTICA BOLIVIANA .....	91
3.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE IRRADIAN EL MODELO TERRITORIAL.....	99
3.2.1 PLURALIDAD (MULTICULTURALIDAD E INTERCULTURALIDAD) .....	99
3.2.2 AUTONOMÍA .....	101
3.2.3 UNIDAD .....	104
3.2.4 IGUALDAD .....	106
3.2.5 PRINCIPIOS DEL DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL .....	110
3.3 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: ENTIDADES Y AUTORIDADES .....	118
3.3.1 NIVEL LOCAL: AUTONOMÍA MUNICIPAL .....	122
3.3.2 NIVEL INTERMEDIO .....	122
3.3.2.1 Autonomía Regional .....	122
3.3.2.2 Autonomía Departamental .....	124
3.3.3 OTRAS DIVISIONES TERRITORIALES: AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA .....	125
3.4 COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	128
3.4.1 ÁMBITOS Y TIPOS DE COMPETENCIAS .....	130
3.4.1.1 Ámbitos de ejercicio competencial .....	130
3.4.1.2 Tipos de Competencias .....	133
3.4.2 GRADUALIDAD .....	136
3.4.3 TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN .....	136
3.4.4 COSTO COMPETENCIAL .....	137
3.4.5 RECURSOS .....	138
3.5 ¿SE HA TRANSFORMADO EL MODELO TERRITORIAL BOLIVIANO EN UN ESTADO REGIONAL O AUTONÓMICO? .....	140
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	145
<b>TRANSFORMACIONES Y CRISIS DE LOS MODELOS TERRITORIALES: COLOMBIA Y BOLIVIA</b> .....	145
4.1 COMPARACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL BOLIVIANO CON EL COLOMBIANO .....	147
4.1.1 ANTECEDENTES .....	147
4.1.2 ANÁLISIS DESDE LA COMPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, ENFOQUE COMPARATIVO .....	149
4.1.2.1 Bolivia, modelo autonómico y plurinacional .....	149
4.1.2.2 Colombia, modelo unitario moderado .....	150
4.1.3 EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES .....	150
4.1.4 ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTES SUBESTATALES .....	153

4.1.5 FRENTE A LAS COMPETENCIAS.....	158
4.2 ¿A DÓNDE HA LLEGADO EL ESTADO BOLIVIANO Y CÓMO PUEDE COMPARARSE SU DESARROLLO TERRITORIAL CON EL CASO COLOMBIANO? .....	161
4.2.1. BOLIVIA .....	161
4.2.2 COLOMBIA .....	163
4.3 DEBATES Y CRISIS DE LOS MODELOS ESTUDIADOS .....	165
4.3.1 EXPECTATIVAS EN RELACIÓN CON LOS DEBATES SOCIALES Y ECONÓMICOS PARA COLOMBIA .....	166
4.3.1.1 Soberanía .....	169
4.3.2 ¿QUÉ NOS ENSEÑA BOLIVIA?.....	170
4.3.3 DE CARA A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL POR LLEGAR .....	171
4.4 CONCLUSIONES DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN .....	177
Bibliografía .....	185

## Introducción

La idea de Estado conlleva necesariamente la concepción de autoridad, el ejercicio del poder, aquella realidad que intentaría conceptualizar el célebre Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, llegando a considerar el poder concreto como un monstruo mitológico que el simple ser humano debe temer y obedecer.

El poder, no es solamente difícil de abordar como idea teórica, también tiene una serie de implicaciones de índole socio político que resultan naturales en su acaecimiento, pero que como realidad merecen estudio en tanto las relaciones del poder no son direccionadas solamente hacia el gobernado (sometido), sino que son devueltas dentro de la sinergia propia que legitima el orden preestablecido de la sociedad.

Los elementos clásicos del Estado, el poder, la población y el territorio son conjugados constantemente para establecer relaciones variables entre los niveles de concentración de poder y la forma de ejercer la misma en términos de gobierno. De aquella administración natural de los recursos, facultades y funciones que son concentradas por el Estado, sus variantes relacionales, de descentralización y autonomía derivan en el estudio de las formas de Estado.

El presente estudio se centrará en las formas jurídicas del Estado unitario desde el derecho constitucional y administrativo como realidad de la organización, desarrollo y gobierno territorial, por sobre las diferentes formas que políticamente puede éste tomar, enfoque que implicará partir de la idea de un Estado limitado como afirma Ferrando Badía (1974), al poder institucionalizado jurídicamente, dejando de lado los demás elementos clásicos de la teoría del Estado como el territorio y el pueblo<sup>1</sup>.

Como forma política o régimen, el presente estudio se enmarcará dentro del Estado de *Derecho* (al menos como punto de partida teórico y conceptual), caracterizado por su gobierno constitucional, división de poderes, garantía plena de los derechos públicos subjetivos; en donde se concreta el gobierno de la ley que prima sobre el de los hombres, para llegar a un Estado posible que conjuga intereses y se forma legítimamente sobre debates

---

<sup>1</sup> Lo cual implica apartarse de las concepciones sobre las formas puramente políticas de Estado al igual que los modos de producción que pueden afectar la composición y conceptualización de una forma estatal.

que parten del sustrato social hasta conformar ideas o sentidos que instituyen proyectos de nación y por tanto realidades predicables de los Estados.

Latinoamérica por su parte, ha sido escenario de constantes conflictos con una historia constitucional breve frente al contexto mundial, y por tanto precaria. Con el arribo de los ideales occidentales del reino español de la época de la conquista, la imposición y combinación de regímenes políticos y formas de Estado que no guardaban proporción unas con otras, se produjo una débil composición posterior de las nacionalidades que contemporáneamente forman los Estados Nacionales, unitarios y centralizados, de cuyos debates y transformaciones se servirá el presente trabajo.

El caso Boliviano recibirá especial atención a lo largo de este estudio en tanto constituye a instancias de su propia carta política, un Estado Unitario Social de Derecho, pero con acotaciones plurinacionales, lo que implica multiculturalidad e incluso la idea de interculturalidad. También es considerado (por su texto constitucional) como un Estado comunitario, componente importante a su vez, dentro de la idea de entidad subestatal a abordar en capítulos siguientes, y *con autonomías*<sup>2</sup>, lo que a primera vista puede representar una contradicción en tanto es un Estado que establece la unidad (unitario), al tiempo que la autonomía, con pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, aunque en un proceso integrador como país. El resultado de esta contradicción y del contraste de los diferentes debates que originan el modelo, serán abordados a lo largo del documento, a medida que se resuelve el problema de investigación.

En este orden de ideas, el estudio propuesto, parte de una pregunta problema que dirige el esfuerzo académico del cuerpo de este texto y que se desarrolla paulatinamente como se indicará a lo largo de varios capítulos:

*¿Se ha transformado el Estado unitario boliviano en un Estado regional o autonómico?*

---

<sup>2</sup> Se ha destacado a lo largo del texto la denominación '*autonomías*', para diferenciarla del principio, dentro de la idea que como entidad subestatal, representa para el caso boliviano esta categoría jurídica.

Así las cosas, la presente investigación se ha dirigido a encontrar los elementos que modifican el carácter unitario de un Estado como el boliviano, para lo cual se han planteado los siguientes objetivos:

De manera general, se pretende entender las diferentes aristas y dimensiones del cambio institucional establecido con la Constitución Política del Estado Boliviano del año 2009, se busca también un análisis de los elementos que constituyen las diferentes relaciones de los entes territoriales y el desarrollo del principio de la autonomía como factor preponderante en la caracterización particular de modelos territoriales por fuera de los enfoques puramente clásicos.

Dentro de los objetivos específicos se tiene en primer lugar, el establecer los antecedentes conceptuales del Estado unitario desde los diferentes enfoques o discursos como serán llamados, partiendo desde el clásico o puramente teórico.

Con el establecimiento de un marco conceptual correlativo a los modelos de Estado y a los elementos desde los discursos teóricos que permiten analizar la transformación o moderación de los Estados unitarios, es decir, se pretende abordar el estudio de los componentes que han llevado a los Estados unitarios a convertirse en estados regionales o autonómicos, caracterizando brevemente a varios modelos de países que pueden ser tomados como paradigmáticos.

Aterrizando al caso de estudio y para hacer un acercamiento a la pregunta problema, se busca hacer una aproximación al caso boliviano desde el examen de los diferentes debates sociales y económicos que dieron origen al modelo territorial. Para concretar lo anterior, debe caracterizarse el modelo territorial del Estado boliviano establecido por la Constitución Política del año 2009, describiendo los principios del modelo, el planteamiento de su organización territorial y el esquema de asignación de competencias y recursos de los diferentes entes territoriales.

Se persigue también a través del estudio, analizar la composición territorial del Estado de la Republica boliviana en conjunción con el abordaje de los enfoques conceptuales (discursos), para determinar la eventual transformación del modelo Estado, así como el grado de la misma, conforme a la pregunta problema.

Se pretende igualmente, luego del establecimiento de las caracterizaciones anteriores, expuestos los elementos caracterizadores del modelo territorial boliviano, matizar el modelo territorial boliviano, sus fortalezas y debilidades con el fin de hacer comparaciones con el caso colombiano.

Se busca por último, proponer expectativas en relación con los debates sociales y económicos para Colombia, en relación con la naturaleza del cambio o no, expresado en la Constitución boliviana del año 2009.

Para determinar entonces si el Estado unitario boliviano es un Estado regional o autonómico, se ha buscado abordar los elementos caracterizadores de naturaleza conceptual, desde el discurso clásico, del Estado unitario: la centralización, la descentralización puramente administrativa y la autonomía en virtud a que el texto constitucional refiere a tal forma jurídica estatal. Por otra parte se ha recurrido al análisis de los componentes que enmarcan el sentido del Estado regional autonómico, relativos a la descentralización política y la autonomía legislativa relativa con respaldo constitucional.

Se han examinado los diferentes principios que irradian el modelo constitucional para con ello establecer si el Estado unitario que predica la constitución boliviana es en realidad un estado regional autonómico con atención a todas las características conceptuadas en el presente capítulo, de allí su importancia como punto de partida conceptual y teórico.

Pero este estudio no se agota allí, en razón a que se ha utilizado lo caracterizado para el Estado boliviano como punto de partida para establecer comparaciones y referencias útiles al ya no tan reciente modelo colombiano, esto servirá para dejar sobre la mesa algunos problemas lo que pretende, pueda ser útil para proponer puntos de partida frente a la organización territorial por venir.

El principio de autonomía ha servido para reflejar en el presente trabajo conceptos novedosos en relación con la uniformidad del Estado en materia de centralización del poder, aun con la flexibilización de los medios para su ejercicio; realidades locales que bajo un esquema global han cambiado y moderado los factores determinantes de cada modelo, respondiendo específicamente a la heterogeneidad del componente poblacional, al igual que

los movimientos de capitales y la creciente demanda de servicios especializados y la injerencia en el la determinación de gobierno por las diferentes comunidades, así como un control diferenciado y especializado que políticamente converge en aspectos administrativos.

# CAPÍTULO 1

## CONSENSOS Y DISCURSOS SOBRE LAS FORMAS JURÍDICAS DEL ESTADO UNITARIO

### *Qhapaj ñan*

*Este principio proviene del tiempo del incario. Qhapaj ñan lo traduce la Constitución como Camino o vida noble, efectivamente el término Qhapaj comprende no sólo la idea de camino, también de caminante. Esta sería la traducción del quechua (...) Javier Lajo (2004) se remite también, para comprender la magnitud del término, a la traducción del puquina, en esta lengua milenaria Khapaj se traduciría como santo o noble (Lajo, 2004: 2).*

*El Qhapaj ñan o Camino de los Qhapaj fue, durante el incario, una ruta que unía ciudades, que abarcaba prácticamente los cuatro suyus del imperio. Este camino también era una especie de recorrido hacia la verdad, hacia la sabiduría (Sholten en Lajo, 2004).no obstante más allá de la idea material de un camino, el Qhapaj Ñan debe entenderse como un recorrido hacia la sabiduría, al cual se adhieren una serie de elementos del pensamiento andino, que en suma conformarían esa sabiduría o finalmente la nobleza. Este recorrido, explorando todos estos elementos del pensamiento andino, sería la vida, el andar hacia la sabiduría. (CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2013).*

El presente capítulo es el punto de partida necesario para absolver la pregunta problema planteada en la introducción, para ello se requiere introducir antecedentes conceptuales del Estado unitario desde diferentes enfoques, partiendo desde aquel clásico o puramente teórico. No obstante, la forma de abordar el componente conceptual, ha requerido el planteamiento de enfoques adicionales, matizados a través de discursos que en suma, componen los consensos que son relevantes para efectos de la investigación.

Estos discursos, necesarios para la pretensión intrateórica de esclarecimiento de factores caracterizadores del modelo de Estado Unitario, son contrastados igualmente con los fundamentos apenas naturales de lo que hasta ahora se ha presentado sobre tipos regionales

o autónomos, con el fin desde el punto de vista puramente conceptual, de establecer las características que fundamentan este modelo.

Se ponen de presente varios ejemplos correspondientes a países que pueden ser tomados como paradigmáticos, sin hacer un estudio detallado de cada uno, para delimitar preliminarmente el punto referente a un Estado con un corte moderado en cuanto a su principio integrador que a primera vista le da un carácter unitario, lo que puede desde ya plantearse, no niega el desarrollo de la autonomía territorial como principio.

## 1.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES DEL ESTADO UNITARIO

Hablar del Estado es hacer referencia a dos componentes principales: El control del espacio o territorio, y una población o componente social organizada políticamente, pero que responde a un contexto jurídico primario bajo el cual establece el ejercicio del poder, el control de las conductas y las limitaciones de la fuerza necesaria para la institución y mantenimiento de la cohesión natural e interrelacionada de los anteriores elementos. El Estado entonces, podría ser considerado como la formalización de una autoridad permanente y pública, dominadora de un territorio cerrado y de los sujetos que en él residen. Es por una parte una particularización de la soberanía de manera estática, como la forma pura de organización política.

El Estado-Nación moderno, caracterizado y legitimado en el uso de la fuerza en los términos del sociólogo WEBER (1987), se encuentra ubicado en un espacio territorial delimitado, con pretensiones de poseer una cultura homogénea y supone la presencia de una organización política, un ordenamiento jurídico positivo, gestado de manera racional; una burocracia (andamiaje de gobierno), y por supuesto una población así como un territorio; Elementos que le deben permitir ejercer la soberanía (detentar legítimamente el poder dentro y fuera de su territorio), con el resguardo de la seguridad de su población.

El Estado moderno en palabras de WEBER (1987) solo puede definirse a través de la fuerza, la *coacción física* entendida como el medio específico a través del cual este se constituye, y que le sirve para alcanzar sus fines. El estado, "(...) es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (...) para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso." (WEBER, 1987, pág.1057). Las ideas sobre la dominación y el régimen ideal de la sociedad para superar el caos, provienen de los albores de la ilustración y hacen parte de la legitimación histórica del poder, con lo cual como se ha indicado, la idea del gobierno es casi natural a la sociedad.

WEBER (1987) establece que existen tres principios que soportan la legitimidad: La *costumbre* consagrada por su habitual observancia; un don de gracia, o *carisma* que de manera personal permite establecer una dominación, y que es típica de caudillos o héroes;

Y por último la *legalidad*, fundada en reglas racionalmente creadas, el cumplimiento de deberes previstos de forma positiva (escrita).

De los componentes del Estado, el territorial implica el control y dominio de un espacio. Las bases territoriales del Estado, sus condiciones geopolíticas, son un factor de discriminación y han permitido de forma clásica valorar en términos de poder relativo a cada Estado. En cuanto al componente político primario, el poder, existe también variedad y heterogeneidad: los Estados se organizan políticamente de variadas maneras, tan diversas como las comunidades que les han dado origen, respondiendo primariamente a un sistema que permita la preservación de la integridad territorial, es decir, los elementos del Estado se encuentra estrechamente ligados.

El Estado entonces, se considera necesario (se legitima desde su origen), y apareja la concreción del ideal político de una sociedad en paz, ordenada y en donde los gobernados establecen y otorgan el poder de manera consensuada, a través del denominado contrato social.

## 1.2. FORMAS, CLASES Y DISCURSOS

El acercamiento teórico a las formas jurídicas del Estado, conlleva el estudio de los componentes introducidos anteriormente, una diferenciación que para el Derecho Constitucional parte de la relación entre sus elementos esenciales (clásicos): esto es el territorio, la población y el poder. Teniendo en cuenta la combinación de estos elementos, se originan dos grandes formas de Estados: los Unitarios por una parte, y por otra los complejos o compuestos, que conforme al criterio de organización territorial han desembocado en los diversos tipos de Estados hoy conocidos como el federal, confederado, regional o autonómico.

Las clasificaciones de orden taxonómico son importantes a la hora de establecer relaciones conceptuales y de establecer consensos académicos. La aproximación clásica implica una clasificación desde el criterio de organización territorial, partiendo desde la base de la morfología social y de entes que políticamente se corresponden con el establecimiento político y, que son coherentes para analizar Estados nacionales con componentes homogéneos y cohesiones determinantes.

Este criterio de clasificación tradicional o clásico, no permite abordar los elementos de crisis del poder, los llamados desequilibrios territoriales en cuanto a composición y autonomía de los entes subestatales, como tampoco las autonomías (o entes autonómicos) que desequilibran la concentración de poder, y conllevan el replanteamiento de los presupuestos de un Estado central o unitario. Si bien se hará referencia breve a los elementos constitutivos del discurso clásico, relativo a un enfoque tradicional, se propondrán enfoques alternativos para clasificar al Estado de acuerdo con el elemento diferenciador que en un momento comporte un desequilibrio del Estado como forma jurídica y modelo territorial, hasta llegar a un modelo moderado.

### *1.2.1 DISCURSO CLÁSICO (IDEAL O TEÓRICO)*

Esta aproximación conceptual es la que se encuentra contenida en la mayoría de literatura sobre el tema<sup>3</sup>, bajo un enfoque tradicional, basado principalmente en la

---

<sup>3</sup> Al iniciar el presente estudio fue de obligatoria consulta el profesor Juan Ferrando Badía (1978), quien primero teoriza los tipos ideales del estado, basado en su estudio de los juristas italianos. Pero son la mayoría de los tratadistas quienes refieren a los dos tipos principales de estados: simples y compuestos. No

organización territorial. De esta forma los Estados pueden clasificarse en *unitarios o centralizados* (donde la soberanía no está dividida) y *compuestos* (con reparto de soberanía entre Estados libres –*Confederación*–, o entre Estado Central y Estados Miembros –*Federación*–, o bien con una cesión parcial de soberanía a las regiones –*Estado Regional o Autónomo*–). Es decir, el criterio principal de referencia es el grado de descentralización del Poder Central: máxima descentralización en la Confederación, mínima en el Estado unitario, lo que no debe confundirse con la descentralización a nivel puramente administrativo que puede equivaler precisamente a una desconcentración necesaria de un mismo aparato de gobierno, sin una división o derivación de poder, mediante estructuras jerárquicamente diferenciables.

Bajo el enfoque tradicional, un Estado unitario debe tener un centro de poder único, aunque es frecuente que haya cierta descentralización de carácter administrativo, al menos en el nivel político de menor jerarquía usualmente reservado para los entes municipales o distritales. Francia y Gran Bretaña son ejemplos de este modelo de Estado.

El Estado regional o autónomo también es frecuente, especialmente en países en los que por cualquier razón se han creado unidades subestatales de cierta entidad, o en donde los elementos clásicos del Estado guardan especial relevancia en materia de la población o el territorio. En este modelo existe autonomía política relativa, aunque se trata de una sola soberanía nacional. Sin perjuicio de que más adelante se ahondará en ello, Italia con su Carta Política de 1947 y España, con el texto de 1978 recogen este modelo político-territorial.

El Estado federal por su parte, es el modelo que más se ajusta a las necesidades descentralizadoras de algunos países. La unidad nacional quizá, se premie o proteja por encima de singularidades étnicas, lingüísticas e históricas. Este modelo, nacido de la Constitución estadounidense de 1787, plantea la combinación estructural de dos conceptos: la *Federación* (sujeto soberano y garantía de unidad nacional) y los Estados miembros. A dicho modelo se acoplan EE.UU., Canadá, Alemania, Argentina, Australia y Suiza (esta última aun cuando se denomina Confederación Helvética). (BADÍA, 1978).

---

ahondaremos en la construcción teórica de estos conceptos, en tanto como se ha indicado son puramente ideales (WEBER, 2000).

La Confederación se enmarca en una relación con el Poder central moderada por características que conllevan a la unión del territorio, dada la fuerza del Estado confederado. Se podría considerar que se trata de la unión de Estados soberanos con un carácter más o menos permanente. El grado de poder de cada uno de los Estados se mantiene, pero se renuncia a ciertas prerrogativas con el fin de lograr integración y coordinación para conformar una entidad superior. Uno de los objetivos más comunes de una confederación es la defensa de Estado, que permita garantizar la seguridad interna y externa de los Estados, entregando el monopolio completo de la fuerza y capacidad coercitiva al poder central.

### *1.2.2 ENFOQUE POR DESCENTRALIZACIÓN*

El primer punto común a todas las formas jurídicas del Estado es la concentración y unidad de su poder político y administrativo. Las actividades propias de gobierno, que ya hemos expuesto como funciones, facultades y competencias propias del aparato estatal, varían conforme el modelo que se haya plasmado en la Constitución del país. La diferencia puede medirse en la división orgánica que se presente dentro del Estado, estableciendo que tan alejada se encuentra esta del modelo unitario, en donde todas las actividades corresponden a un órgano central único. Aquí, es pertinente traer a PRÉLOT, citado por el profesor BADÍA (1974):

El fenómeno de la centralización (...) posee un alcance general, no sólo político y administrativo, sino también sociológico. «Se le puede considerar "natural" —según Prélot—, pues la tendencia hacia la unidad se observa, no sólo en el Estado, sino en todo ser viviente. En el organismo animal, el cerebro ordena la actividad del cuerpo; en el organismo social, el poder central dicta las órdenes que movilizan todos los sectores de la comunidad.» (pág.19-20)

La concepción ideal de un Estado, centralizado, puede resultar natural para los pensadores clásicos, sin embargo a la dirección en términos de gobierno, biológicamente es plausible teorizarle como compatible con un esquema necesario para el ejercicio del poder, pero la hipótesis se queda corta cuando se considera la dirección de entes con consciencia e identidad, en donde las relaciones dependientes pueden no ser suficientes para legitimar la centralización del poder, y en especial para la determinación y mantenimiento de la soberanía.

La prestación de servicios y la ejecución de políticas públicas corresponde a la esfera de la descentralización (administrativa), y poco importa quién efectivamente preste los servicios que corresponden al aparato estatal, sin embargo, el establecimiento de legislaciones y facultad dispositiva de conductas, así como el poder jurisdiccional para coaccionar, que va de la mano con el ejercicio de la fuerza, tienen un componente político mayor. En consecuencia, involucran más al sustrato social, organizado como bien lo esté, siendo más fuerte e importante la unidad subestatal, que los grupos sociales de menor escala.

La descentralización entonces, puede ser administrativa y generar variantes del modelo de Estado examinado a la luz del enfoque tradicional, sin embargo el ejercicio del poder así como el monopolio jurídico (creación de las normas) y de represión (juzgamiento de las conductas) son factores que permiten predicar soberanía en sentido amplio, y distinguir en términos del ejercicio del poder, un modelo de otro.

#### *1.2.2.1 Descentralización burocrática*

Un Estado puede ser examinado según el tamaño de su aparato de gobierno. Uno de los factores predominantes en los Estados contemporáneos como entidades políticas es la especialización de funciones y la división orgánica, de manera que se distinga y se divida el poder; de la misma forma, que existan entidades y órganos suficientes para atender el desarrollo de los fines del estado, así como el cumplimiento de todos y cada uno de sus deberes al igual que el mantenimiento de las bases contractuales de su relación con la nación que lo compone.

De esta manera aunque el Estado busque la integración, homogenización y concentración de los elementos relativos al poder, también es cierto que para el necesario ejercicio del mismo, debe desconcentrarlo, lo que no implica perder el rumbo en cuanto a la unidad estatal o la correspondencia de las decisiones tomadas, o facultades ejecutadas en nombre de la persona jurídica estatal.

La desconcentración “consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales” (RODRÍGUEZ ZAPATA, 1996, pág.54). Lo anterior quiere decir que la desconcentración es una medida necesaria de la burocracia estatal, que implica no obstante, que la centralización se siga manteniendo cualquiera que sea su grado, al ejercer

el total de las actividades del poder, de forma exclusiva y total, relativizándose únicamente en cuanto a la concentración del aparato estatal, es decir, con la necesidad clara del mantenimiento del orden jerárquico previa y claramente establecido. Descentralización y desconcentración pueden ser diferenciadas por la elección de autoridades locales presente en la descentralización, mientras que la desconcentración se limita a trasladar la sede de decisión, pero no crea agentes administrativos con independencia o autonomía relativa al menos.

La descentralización supondría la existencia de al menos dos entes, mientras que la desconcentración implica por su parte, una relación entre los órganos de una misma entidad (persona jurídica estatal). La desconcentración entonces puede tomarse como una centralización atenuada.

Un Estado con una descentralización puramente burocrática concentraría el poder, pero no tanto así las funciones y facultades administrativas. Se configura una representación necesaria muy común en los países con gobiernos autoritarios, en donde ninguna decisión se toma sin la venia del aparato central, y se hace extensión de la soberanía a través de la creación de divisiones que corresponden todas a un mismo órgano, en donde el territorio y la población pierden protagonismo en el trinomio de composición del Estado para cederlo puramente al poder.

#### *1.2.2.2 Descentralización administrativa*

Este tipo de descentralización es muy común en la mayoría de Estados occidentales contemporáneos. La descentralización administrativa afecta únicamente a la organización de la administración estatal, es decir, como fue mencionado anteriormente, se predica de la implementación de políticas públicas. Descentralizar administrativamente no equivale necesariamente a la desconcentración o descentralización burocrática, en tanto la descentralización administrativa puede ir de la mano con la delegación de facultades y funciones en entes subestatales de cualquier corte o naturaleza. Empero, la asignación competencial puede estar acompañada de facultades de gobierno sin intervención jerarquizada, en estas fronteras se encuentra el matiz de una composición unitaria atenuada (moderada), lo que será abordado en su momento al analizar el caso colombiano.

Resulta claro que, clásicamente el Estado ha requerido de una descentralización en los entes territoriales propios de su composición, en los que es natural el ejercicio de funciones administrativas que sería poco práctico centralizar, sin contar con la necesidad obvia de extender el control que refuerza su soberanía, en términos del territorio.

Una de las dimensiones fundamentales de la noción de estado es el control territorial (...)

Al tratar de ampliar su alcance territorial, el estado puede relacionarse con las elites regionales de distintas maneras: dejándolas hacer, cediendo ante ellas, coordinándolas, cooptándolas, poniéndolas a su servicio, quebrando su poder o reemplazándolas por otras conectadas orgánicamente con aquel (el Estado). (GUTIÉRREZ, 2010, pág.15-16)

Se ha tratado de plantear como la descentralización aquí tratada es administrativa y por tanto no conlleva la pérdida de soberanía de la persona jurídica del Estado. Este tipo de descentralización tendría cabida en el desarrollo de principios del derecho administrativo contemporáneo, como son la eficiencia, transparencia y legitimidad.

El grado de descentralización administrativa entonces, es relativo al modelo territorial imperante en el Estado, en tanto la fuerza de los entes subestatales refiere el grado de autonomía relativa en materia administrativa, sin embargo, las características propias de este tipo de descentralización difícilmente podrían dar cuenta de una forma jurídica de Estado totalmente diferenciable, de ahí que se piense nuevamente en la moderación del modelo.

#### 1.2.2.2.1 Descentralización por servicios

Esta es una de las formas concretas que asume la descentralización administrativa propiamente dicha, se trata de la entrega de funciones inherentes del Estado, a entidades autónomas que resultan adscritas al aparato central de gobierno y que por tanto hacen parte de la rama central o ejecutiva del poder público. Se asignan competencias o funciones del Estado a entidades creadas para ejercer una actividad especializada: establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, entre otras.

#### 1.2.2.2.2 Descentralización por colaboración

Implica la presencia de entidades u organismos independientes, particulares, especialmente regulados, a los cuales le son entregadas funciones estatales a través de figuras legales que crean mandatos para la ejecución de tareas específicas que los Estados

contemporáneos prefieren confiar a terceros, pero con el control y vigilancia de funciones administrativas descentralizadas por servicios.

### *1.2.2.3 Descentralización política (autonomía)*

La descentralización política se refiere al grado de cohesión que existe en un determinado Estado en términos de poder, supone trasladar este a unidades inferiores con importancia para el Estado, los denominados entes subestatales que pueden recibir cualquier denominación según el modelo de Estado en que se encuentren, se entiende que esta descentralización independiza, separa o transforma los diferentes niveles de gobierno. La descentralización administrativa como se vio, afecta únicamente a la administración pública, de ahí que logre ser compatible con el Estado unitario clásico. Este criterio es importante en tanto una descentralización política a un nivel profundo, puede llegar a identificarse con el Estado federal o con el Estado regional (BADÍA, 1978), en tanto aglutina varias instituciones con personalidad jurídica, las cuales no aparecen separadas –políticamente– del propio Estado, no poseen en tanto autonomía completa, sino que son dependientes en mayor o menor medida, conforme al modelo de Estado, de la persona jurídica estatal.

Autonomía y descentralización entonces, presentan una dependencia conceptual, en tanto toda entidad autónoma se encuentra descentralizada de alguna manera. La autonomía predicable de los entes subestatales, indica la independencia administrativa, legislativa e incluso constitucional (relativa), para el desarrollo de sus intereses. Algunos autores del siglo XX<sup>4</sup>), consideraban que la idea de descentralización era inconciliable frente al carácter unitario y a la personalidad soberana del Estado, puesto que al buscar unidad, homogeneidad y concentración del poder, no es dable que el mismo se pulverice aun en razón a una descentralización relativa, o que implique el mantenimiento de un poder central y unitario. Esta percepción ha continuado y se ha mantenido cuando se considera que al interior de un Estado de carácter unitario, y como criterio desde un enfoque (discurso) clásico para estructurar la Administración, puede darse pie a la descentralización administrativa, pero no a la política, puesto que al existir ésta ya se entraría a hablar de otra forma de Estado (POLO MARTÍN, 2014).

---

<sup>4</sup> BADÍA (1986), GONZÁLEZ ESPINAR (1985), GALLEGO (1991); GARRIDO FALLA (1967, pág 23-26), entre otros autores refieren la imposibilidad de convergencia de la unidad y la descentralización.

### *1.2.3 ENFOQUE POR UNIDAD DE PODER*

Es claro que la concentración de poder es un factor en crisis dentro de los diferentes modelos o formas jurídicas de Estado; de esta manera el poder puede ser desarrollado a nivel medio, por alguna unidad que para el propósito del presente estudio se entiende directamente como ente subestatal. Para este enfoque no es importante el grado de descentralización, o la autonomía de estos entes o unidades, si no que se busca dar plena cabida al ente principal que desarrolla la política pública, y el que integra el desarrollo cotidiano de los desarrollos legislativos y administrativos.

Una primera consideración nos llevaría a pensar que la unidad de poder principal sería el mismo gobierno central, relativo al Estado unitario, sin embargo, los rasgos propios – como se verá– de esta forma jurídica estatal, presentan matices y no pueden verse como una unidad para el desarrollo del poder entendido como soberanía y como presencia institucional, por lo que esa primera clasificación será desestimada.

#### *1.2.3.1 Estados Regionales*

El Estado regional desde el enfoque clásico<sup>5</sup>, es una forma intermedia entre el Estado unitario y el federal, en tanto cuenta con características comunes a ambos e integra los intereses homogeneizadores respecto del poder, al igual que los intereses de los grupos o entidades subestatales para este caso denominados regiones, dado que busca compatibilizar la idea de unidad con la de descentralización administrativa e incluso con la de autonomía<sup>6</sup>.

Desde un enfoque relativo a la unidad en que desciende una eventual descentralización política, la región es un centro de desarrollo gubernamental, al igual que un factor de unidad de la población respecto de características endógenas que le permiten predicar homogeneidad relativa, de lo cual carece la forma central o unitaria, puramente ideal.

La región puede ser considerada como un ente de derecho público territorial dotado de autonomía legislativa con especial garantía constitucional, o también puede ser definida como un ente dotado de personalidad jurídica la cual no es originaria, por lo que esta unidad

---

<sup>5</sup> Ya se hizo referencia a la construcción de los tipos ideales del Estado y a su componente teórico, generalizado entre los doctrinantes y estudiosos en la materia.

<sup>6</sup> ROJO SALGADO, PENAGOS, MORELL, BADÍA; entre otros, constituyen al Estado regional como un modelo compuesto, resultado de las fricciones o debates frente a identidades protonacionales, la pugna por la realización de proyectos nacionales e incluso de intereses supranacionales.

de poder no podría ser considerada soberana. No es originaria su personalidad jurídica, porque su existencia se deriva del reconocimiento por parte del Estado. No es un ente soberano, porque no está dotado de la potestad de gobierno o de *imperio*, propio del Estado, sino que tiene únicamente una potestad legislativa (con garantía constitucional) y de administración con limitación, condicionada a su propia potestad legislativa, a la cual debe subordinarse. Sin embargo estas últimas consideraciones también pueden presentarse gradualmente, permitiendo que la Constitución misma sea tejida con la participación regional o no, según las particularidades de cada Estado.

### *1.2.3.2 Estados comunitarios*

Una comunidad a diferencia de una región, es una unidad subestatal que concentra su importancia en la población, sin el complemento territorial que enmarca el establecimiento de las regiones. Pero una comunidad en sí misma no resulta relevante en tanto no es dotada de autonomía, por lo que para un enfoque previo, estas comunidades han sido denominadas autonomías, o a ellas se ha hecho referencia como comunidades autonómicas.

Entonces, un determinado segmento de población con características étnicas suficientemente homogéneas, con una historia e idioma común y signos particulares también comunes, pero que eventualmente no se encuentra ligada a un único territorio, constituye una comunidad<sup>7</sup>.

Un estado comunitario dispondría de relevancia constitucional y autonomía para estas comunidades, permitiendo que las mismas ejerzan las facultades propias de cualquier ente subestatal desde un enfoque más tradicional o ideal. Probablemente los autores puedan llegar a homologar los conceptos de región y de comunidad, sin embargo la primera idea constituye más a una taxonomía territorial que aunque coherente con las crisis que normalmente son de este mismo grado, para efectos conceptuales, se prefiere una distinción que será importante a la hora de desarrollar el problema del presente estudio.

### *1.2.3.3 Estados municipalistas o provincialistas*

---

<sup>7</sup> Se han tomado las enseñanzas de diversos autores en materia de naciones y nacionalismos, reduciendo el nivel de las identidades que permiten la conformación de las mismas para proponer teóricamente un eventual modelo centrado en una unidad subestatal del nivel local como lo sería la comunidad.

La concepción asociacionista local proviene no menos que de la edad media (PENAGOS, 2004), “[e]l primer núcleo familiar, con sus vecinos y personas que tienen los mismos intereses, constituyen la parte básica del Estado, origen primigenio del municipio, célula básica de la organización estatal”.

Aunque podría pensarse que el nivel de atención de cada uno de estos entes es menor en atención con la constitución de cualesquiera otros entes subestatales, el diseño de política pública y el establecimiento de necesidades de relevancia estatal se hace casi siempre a este nivel. Las necesidades, los cálculos de planeación incluso central se realizan de acuerdo con las municipalidades, por lo que de acuerdo con el sentido de descentralización administrativa, podría clasificarse a cada Estado, teniendo en cuenta el desarrollo y establecimiento de los anteriores factores en cabeza de los municipios. Se ha establecido adrede la clasificación sobre las provincias, entendiendo estas como entes territoriales mayores al carácter local del municipio, pero en todo caso menores que las regiones.

#### *1.2.4 ENFOQUE POR PRINCIPIOS*

Una aproximación teórica que tenga en cuenta algunos principios de conformación de los estados, relativos a su misma constitución y desarrollo, que necesariamente trascienden la conceptualización puramente ideal, más que estudiada por los autores clásicos, se traduce en una herramienta para el examen de desequilibrios y consensos que ponen en duda el establecimiento de una determinada forma jurídica de Estado o incluso la inmutabilidad de la misma. Se plantean elementos entonces, no tanto para hacer una clasificación de modelos estatales, como si para dar cuenta de sus mutaciones o evolución.

##### *1.2.4.1 Soberanía*

El principio de la soberanía se ha afirmado principalmente con el Estado unitario, como aquella característica que implica asumir en sí todo el ordenamiento jurídico, sostenerlo y defenderlo de la manera más recia posible. Aún con la descentralización, las relaciones de dependencia de los entes locales en relación a la persona jurídica estatal deben acentuarse, para el mantenimiento del poder.

El Estado soberano es aquel desprovisto de condicionamientos para el ejercicio del poder. La soberanía sin embargo es además correlativa a la esencia del gobierno, a la legitimidad del poder, y uno de los resultados del contrato social. Implica entonces la

presencia invisible pero cierta del control, cohesión, coacción y vigilancia del Estado, es una medida de institucionalidad, y por tanto idealmente es indeformable, inquebrantable, indelegable e incuestionable.

#### 1.2.4.2 Centralización

La centralización indica que existe un centro jurídico a donde apuntan las consecuencias y de donde se derivan las facultades (poder) dentro del aparato político de un Estado. Central, quiere decir que el órgano a que se aplica constituye un centro y no que esté en el centro, el centro jurídico de una colectividad o de un grupo humano, a lo que se ha dado tal carácter. Es decir, que la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de quienes componen la colectividad.

Al referirnos a *centralización*, tenemos todas aquellas actividades cuya dirección (de ahí el carácter vectorial) corresponde a un órgano central único (unitario) para todo el Estado. “En consecuencia, *centralización* equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único”. (BADÍA, 1974, p.19).

La centralización se presenta como un fenómeno coherente, con legitimidad histórica, permeado de un carácter *ius* natural, el cual desarrolla el factor homogeneizador característico del Estado unitario, creando una situación de atracción: sometiendo y absorbiendo desde el centro, a cualquier otro centro (o que pretenda serlo). No obstante, este principio no es único del Estado unitario, aun cuando lo caracteriza.

La centralización implica la primacía del Estado-sujeto sobre el Estado-sociedad, en tanto tiene el dominio de la satisfacción de las necesidades de los gobernados a través de su voluntad y su aparataje institucional.

La idea de la centralización si bien aparece natural, supone problemas en relación con los caracteres e intereses individuales. Desde la misma concepción política y filosófica de la idea del Estado se pensó en un poder supremo con las características del monstruo mitológico de HOBBS que domine y muestre la insignificancia e irrelevancia del sujeto político al que paradójicamente debe responder. El poder concentrado es un ideal, sin embargo y de esto podrá dar cuenta el presente estudio, resulta ineficiente y desdibujado de la realidad. Un Estado que concentre, aglutine y centralice todas sus facultades sin tener en

cuenta las colectividades, singularidades e individualidades de esa porción de su esencia denominada población no es más que una suposición teórica.

#### *1.2.4.3 Unidad (Integración)*

El principio de unidad, o de integración puede ser tomado como una característica de casi todos los Estados desde el enfoque clásico. Cada forma jurídica de Estado o cada modelo del mismo, presenta algún grado de integración dependiendo de la base territorial bajo la cual opere su autonomía, o incluso según el principio constitucional bajo el cual funcione en directa relación con los factores relacionales entre la población y su forma de economía, sin dejar de lado los demás factores relevantes, de índole social y político.

La presencia de estos factores comunes, sobrepasa nacionalismos y regionalismos, y por tanto constituyen valores estatales más fuertes que las consideraciones multiculturales e interculturales, bajo la premisa de perseguir el interés general, generalmente bajo un sometimiento de carácter democrático validado históricamente.

Si bien el desequilibrio territorial, o la dinámica que rompe el establecimiento básico de un Estado se constituye por los factores considerados anteriormente y por los roces entre los elementos constitutivos del Estado, el principio de integración es una característica generalmente adoptada hacia afuera de la persona jurídica estatal, una diferenciación a nivel continental o global.

#### *1.2.4.4 Autonomía*

La autosuficiencia administrativa de los entes locales menores ha sido denominada por varios autores como “autonomía administrativa” y por otros “autarquía”. La terminología presentaba para BADÍA (1974) un problema de confusión en tanto el término autonomía tiene un fuerte significado constitucional, sin embargo para los propósitos de este trabajo, se ahondará en la autonomía constitucional relativa como parte de la conceptualización y caracterización de un estado regional.

Para BADÍA (1963) la “diferencia que existe entre las regiones autónomas propias del Estado regional y los otros entes territoriales autárquicos” es que las regiones gozan de “derechos y poderes propios, reconocidos o conferidos irrevocablemente por la

Constitución”, de forma tal que estos poderes estarían garantizados y sus poderes no “podrían ser revocados o reducidos libremente por el poder legislativo estatal” (pág.109).

Se ha denominado autonomía constitucional a la otorgada a los entes subestatales a los que se hará referencia como *regiones*, sin embargo la misma es relativa pues no puede confundirse con la autonomía propia de un Estado en si misma considerada, debido a que las bases mínimas del ordenamiento constitucional común a todo el territorio soberano, y por tanto al conjunto estatal en su máxima amplitud, pueden ser compartidas por representación, pero no entregadas totalmente, lo anterior debido a que la región tendría entonces un exceso de poder que sería difícil de compatibilizar con el monopolio de la fuerza, así como con los aspectos generales de bienestar y seguridad.

Una primera idea de la autonomía radica en la idea de que un ente público pueda proferir leyes en sentido material, esto es a través de un órgano legislativo, para que tengan plena aplicación con facultades declarativas y prohibitivas, con la consecuencia lógica de que dichas leyes hagan parte del ordenamiento jurídico estatal. En este sentido la autonomía implica facultad legislativa, como ejercicio del poder autónomo relativo a la región. BADÍA (1974) indica que el carácter autónomo de estas entidades, “no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado”.

Para el enfoque clásico, la idea de la autonomía se diferencia con la de autarquía<sup>8</sup> en que esta última se encuentra caracterizada por el ejercicio de una potestad reglamentaria (referido a la política pública y en general a la administración con fines de autosuficiencia), lo que lo hace como ya se ha indicado compatible con el Estado unitario. La autonomía en cambio y retomando lo expuesto, es cualificada por el ejercicio de la potestad legislativa.

No puede entonces, predicarse autonomía, sino descentralización administrativa, en los casos en que las decisiones de las regiones pueden ser revocadas directamente en ejercicio de una autonomía superior, y atendiendo a razones diferentes de la ilegalidad en sentido amplio o en todo caso por la controversia frente a verdaderas normas de orden superior. Sin embargo, el grado de autonomía es gradual y puede involucrar soberanía, lo que se ha

---

<sup>8</sup> El termino autarquía probablemente refiere más a concepciones puramente políticas y económicas, pues consiste en la “autosuficiencia”, la “capacidad de satisfacer las propias necesidades. Diccionario de la lengua española (2005) Espasa – Calpe.

considerado denominar autonomía territorial. La autonomía es enteramente compatible entonces, con la noción de descentralización política previamente planteada.

## 1.3 DEL ESTADO UNITARIO AL ESTADO REGIONAL Y AL AUTONÓMICO

### 1.3.1 EL ESTADO UNITARIO CLÁSICO

Este tipo de Estado tiene su origen en el surgimiento de las Monarquías absolutistas de finales del siglo XV y comienzos del XVI. El nacimiento del Estado unitario tiene asiento en un único poder en cabeza de un único gobernante y el establecimiento de una unidad central de control y gobierno. Tras la crisis del feudalismo como modo de producción, la desaparición de la servidumbre y la debilitación de los señores feudales llevaron al establecimiento de garantías personales y a establecer las bases del liberalismo civil y económico al igual que del contractualismo político derivado de estos. “El resultado fue un desplazamiento de la coerción política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada: el Estado absolutista, La coerción, diluida en el plano de la aldea, se concentró en el plano << nacional >>” (ANDERSON, 2001, pág.14).

Para ANDERSON (2001) el surgimiento del Estado absolutista, se explica no solo por los cambios históricos y políticos derivados del declive del modo de producción feudal, sino también por el cambio cultural que de la mano del renacimiento y la ilustración permitieron volver los ojos sobre el derecho romano.

Hay que recordar que el sistema legal romano comprendía dos sectores distintos y aparentemente contradictorios: el derecho civil, que regulaba las transacciones económicas entre los ciudadanos, y el derecho público, que regía las relaciones políticas entre el Estado y sus súbditos. El primero era el *jus*, el segundo la *lex*. El carácter jurídicamente incondicional de la propiedad privada, consagrado en el primero, encontró su equivalente contradictorio en la naturaleza formalmente absoluta de la soberanía imperial ejercida por el segundo, al menos desde el Dominado en adelante. Los principios teóricos de este *imperium* político fueron los que ejercieron una influencia y una atracción profundas sobre las nuevas monarquías del Renacimiento (ANDERSON, 2001, pág.22)

El intercambio de mercancías se impulsó con la revitalización de la noción de propiedad privada. Consecuentemente el poder de la aristocracia aumentaba y adquiría diferentes formas de legitimidad, “(...) el auge de la propiedad privada desde abajo, se vio equilibrado por el aumento de la autoridad pública desde arriba, encarnada en el poder discrecional del monarca” (ANDERSON, 2001, pág.22). Los fines del Estado estuvieron soportados en las ideas romanas, permitiendo que los precedentes clásicos proporcionaran una herramienta intelectual para impulsar los programas de integración territorial y centralismo administrativo (ANDERSON, 2001).

### 1.3.1.1 Rasgos del Estado unitario

El rasgo distintivo de un Estado unitario y que permite su conceptualización es la centralización (ya vista como principio). Este modelo de Estado desde el enfoque clásico, se encuentra dotado de “un centro único de impulsión política, que acumula la totalidad de las atribuciones y funciones que corresponden a la persona jurídica estatal y consta de un solo aparato gubernamental, que lleva a cabo todas las funciones del Estado” (BADÍA, 1978). En el Estado unitario entonces, existe un único ordenamiento jurídico (constitucional), y el poder es tanto homogéneo como centralizado. En consecuencia, “[t]odos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común” (BADÍA, 1978, pág.4), lo que implica que los elementos del Estado, se vinculan estrechamente quedando sometidos a este Poder, con lo que un solo aparato gubernamental (de allí el carácter unitario) lleva a cabo todas las funciones estatales, dejando a un lado las individualidades étnicas (aspectos nacionales y culturales) o corporativas, y extendiendo el modelo de manera homogénea a lo largo de todo el territorio estatal.

Un Estado unitario, es caracterizado en principio por la *singularidad*, en tanto un único conjunto de instituciones de gobierno se encarga de llevar a cabo las funciones estatales. Existe entonces una titularidad de atributos y facultades (Poderes) en cabeza de la persona jurídica del Estado. El centralismo como principio define la idea de la unidad que es un concepto repetido en la historia constitucional desde el establecimiento de las monarquías absolutistas. La singularidad es también una característica de orden extra territorial y que constituye otros principios como los de integración, que aglutina las diferentes identidades nacionalistas o regionalistas desde un único punto de vista político a resultas de constituir un país, dentro de la configuración política global.

Su otra característica es la *homogeneidad*, relativa a sus instituciones políticas y socio jurídicas. La organización política implica un orden que no considera diferencias individuales, o factores específicos en materia de establecimiento normativo y jurisdiccional. Esta es la pretensión desarrolladora del constitucionalismo visto desde la concepción de la democracia contractualista y que pretende que el interés particular ceda ante el interés general, ante la facilidad que representa el escalamiento de los servicios y funciones que deben ser prestados a la población.

Por último la *extensión territorial*, referida a que el modelo de organización política, la forma de ejercer el poder se extiende a todo el territorio que comprende el Estado, sin consideración a elementos locales o regionales. La territorialidad del poder implica un desarrollo del concepto de soberanía, y por tanto la extensión de la misma representa un renglón importante en la agenda estatal, esto se ve reflejado por una parte en la presencia institucional y por otra en la extensión de las funciones administrativas y jurisdiccionales.

Podemos hablar de un Estado unitario simple cuando en el mismo converge la unidad administrativa y política. Esta forma unitaria, es absolutamente ideal y probablemente utópica, pues implicaría la ausencia absoluta de descentralización y por tanto la presencia completa y absoluta de los rasgos de este modelo de Estado.

El Estado unitario complejo o compuesto por su parte, se establece cuando “se hace compatible la unidad constitucional y política con la desconcentración y la descentralización administrativa, o, incluso, constitucional” (RODRÍGUEZ ZAPATA, 1996, pág.85); No se trata sin embargo de una combinación de descentralización administrativa (territorial) con la desconcentración del poder, pues esta última implicaría dar origen a formas alternas que podrían derivar en un Estado federal o regional, por lo que a manera de conclusión previa puede indicarse que el establecimiento de un Estado unitario es un planteamiento que respondería a un discurso puramente teórico, pues su caracterización implica necesariamente, la constitución de autonomía relativa, descentralización y el reconocimiento de unidades o entes subestatales, razón por la cual su caracterización es ideal.

### 1.3.2 FRANCIA Y LA CONSTITUCIÓN JACOBINA

Francia como constitución territorial representa paradigmáticamente a los Estados unitarios, lo cual es importante ya que su propia transformación es un indicador de como el mismo concepto de la republica unitaria, está en crisis o en el mejor de los casos en desuso.

Los Estados surgidos a lo largo del siglo XIX y principios del XX fueron obra de la burguesía en medio de su lucha contra las Monarquías absolutas y las aristocracias terratenientes que le brindaban su apoyo. El Estado creado por esta burguesía fue una fiel imagen del que cristalizara en su momento la Francia revolucionaria. Por esta razón los ideales centralizadores resultaban convenientes a la clase dirigente emergente, y por tanto

existió una oposición a la reforma administrativa del Estado en tanto la elite que hacia parte del gobierno estaba a su vez constituida por la burguesía mercantil, industrial e intelectual; esta burguesía monopolizaba el poder gracias al sistema electoral vigente, es decir al sufragio restringido por razones económicas, con lo cual dicha clase gobernando, se servía del Estado para aprovechar administrativamente sus interés como élite. Francia fue durante el antiguo régimen un complejo sistema de Estado, con una intrincada idea, producto de cincuenta generaciones y quince siglos se historia. Primero fue el cristianismo, luego el feudalismo y finalmente la monarquía absoluta, elementos que integraron esa compleja realidad, repleta de contrasentidos y encrucijadas que fue la sociedad del antiguo régimen, previa al advenimiento de la revolución.

Este pensamiento cambia drásticamente, con la toma de la Bastilla de 1789, dando inicio a la Revolución Burguesa con la consecuente abolición de los privilegios aristocráticos, posteriormente se dicta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El 3 de septiembre de 1791, se aprobó la primera Constitución, jurada por el monarca el día 14 del mismo mes, inspirada en los postulados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en tanto recoge los principios de la soberanía nacional y la supremacía de la ley. La parte orgánica obedece igualmente al criterio de la separación de poderes y el ejecutivo es reservado para el rey, con limitados poderes frente a la constitución.

El modelo territorial napoleónico introdujo varias de las características del modelo de Estado unitario:

a) generalización y uniformidad del régimen municipal, b) creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor; c) carácter electivo de las Administraciones locales; d) bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre funciones propias y funciones estatales “delegadas”, con una paralela doble calificación del alcalde; e) establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; f) instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; g) y sometimiento de tutela de los órganos y actos de la Administración local. (VANDELLI, 1992).

Hasta el año 2003 este fue el panorama de la nación francesa, su descentralización desde las postrimerías del siglo XIX hasta principios del siglo XX había presentado en esencia dos

características, de un lado, una descentralización esencialmente administrativa y no política, en tanto los entes territoriales y las colectividades no tenían capacidad de autogobierno; de otro, la función desempeñada por el presidente, sujeto al poder del Ministro del Interior, exponente del sistema administrativo centralizado.

El primer cambio se dio en los años 1982 y 1983 con el establecimiento de la descentralización puramente administrativa, en tanto en 2003 se produce una “diversificación de las colectividades territoriales” como resultado de la legitimación que la reforma constitucional les atribuye “para crear otras colectividades *sui generis* que sustituyan a las tradicionales (departamento y municipio) por mediación legislativa, y de la incorporación de la región como colectividad territorial en la Constitución francesa” (ZOCO ZABALA, 2003).

El profesor francés BON PIERRE sostiene que realmente la mención expresa relativa a la región como colectividad territorial, supone más una innovación formal que real, en tanto las leyes de descentralización regulaban esta cuestión desde tiempo atrás. De igual manera señala que la posibilidad de sustituir unas colectividades territoriales por otras, conlleva la desaparición de una característica ancestral de la organización francesa, su unidad, en pro del principio de diversidad territorial.

Otras novedades de la reforma constitucional incluyen la participación de algunas colectividades (no continentales en particular) en la función legislativa referente a materias de su competencia, al igual que participación y autonomía de entes subestatales. De igual manera se introdujeron mecanismos para reforzar localmente los mecanismos democráticos.

De esta manera, un Estado como Francia, luego de desarrollar todos los preceptos clásicos e ideales del estado unitario, entra en evidente crisis como ejemplo paradigmático cuando introduce reformas constitucionales con el fin de dar mayor importancia a lo local, al igual que para concertar intereses de comunidades, o entes subestatales como lo serían estas *colectividades territoriales*.

### 1.3.3 UNIDADES SUBESTATALES

En líneas anteriores se hizo mención al término *unidades subestatales*, describiendo estas desde el enfoque por unidad de poder, como los diferentes entes con relevancia estatal.

Es claro que las implicaciones relativas a la población, las individualidades y demás particularidades de los elementos propios y clásicos del Estado, suponen la realización de consensos en diferentes vías para tratar de mitigar los desequilibrios de índole territorial predicables de las mismas formas jurídicas estatales.

La singularidad, la homogeneidad y la extensión territorial de un estado quedan en entredicho cuando económica o políticamente partes del mismo, considerados según el tamaño y otras características como regiones, comunidades (autonómicas o no), provincias, departamentos o municipios, revisten tal importancia que los intereses deben ser conciliados, y se discute sobre la autonomía, la soberanía y principios como el de integración.

Una unidad subestatal goza de tanta autonomía como le haya sido entregada desde el ordenamiento constitucional del Estado. Por tanto sus estatutos o cuerpos normativos, pueden o no estar sometidos a aprobación con base en la garantía tutelar del poder constituyente estatal, mediante una ley de rango constitucional.

#### 1.3.4 EL ESTADO REGIONAL Y EL AUTONÓMICO

El modelo del Estado regional surgió como idea a través de los constituyentes Españoles de la segunda república, más concretamente con la introducción de las llamadas *regiones autónomas* que datan de 1931 (BADÍA, 1963), cuyo desarrolló fue tomando fuerza en medio del que se conociera como *Estado integral*, hasta que en la constitución del año 1978 se rompió totalmente la tradición unitaria, para establecer la idea de las regiones autónomas. En líneas posteriores se hará un análisis particular frente al caso español.

ROJO SALGADO (2005), señala que el regionalismo es un fenómeno que “emerge con fuerza” a partir de la Segunda Guerra Mundial, extendiéndose por Europa a través de una “reacción en cadena”, que afectó principalmente las estructuras centralistas de los grandes Estados<sup>9</sup>, los cuales inician “un proceso de descentralización y reparto territorial del poder político. Países como Italia, Bélgica, España, Portugal y Reino Unido sufren importantes

---

<sup>9</sup> ROJO SALGADO, A. (2005), indica que la única excepción al “efecto domino” causado por la regionalización después de la terminación de la segunda guerra mundial es precisamente Francia, país que constituye “la quintaesencia del centralismo jacobino y la creadora del modelo de Estado centralizado-burocrático” (p.240).

mutaciones tanto en sus estructuras organizativas como en la propia filosofía política sustentadora de las mismas (...)” (pág. 240).

El más importante desarrollo del Estado regional, y tal vez el más antiguo establecimiento concreto de éste como forma jurídica de Estado, fue la implementación del modelo en la Constitución italiana de 1947. El profesor italiano GASPAR AMBROSINI, otrora presidente del Tribunal Constitucional italiano, en 1933 precisó el contenido del Estado Regional y las diferencias del mismo con el Estado unitario y el federal, al señalar al mismo como “una forma intermedia de Estado entre el Estado unitario y el Estado federal caracterizada por la autonomía regional” (RODRÍGUEZ ZAPATA, 1996, pág. 90.). Este modelo fue implementado en Italia para contrarrestar el desequilibrio económico y social entre las diferentes regiones del país, ante los graves efectos que dejara el fascismo. Como se ha indicado antes, las pretensiones de un Estado para homogeneizar el establecimiento y desarrollo del ejercicio del poder, tienen como contrapeso las diferentes singularidades étnicas y culturales, países como España e Italia históricamente han poseído una diversidad de regiones, nacionalismos<sup>10</sup> y entidades subestatales, que han permitido el desarrollo de este modelo de Estado.

La Constitución italiana fue conformada como “una fórmula de compromiso entre la autonomía administrativa y la autonomía federal, entendiéndose “(...) que la primera solo alcanza la potestad reglamentaria en tanto que la segunda contiene el Poder constituyente. Resulta así (...) que las regiones deben concebirse como entes públicos territoriales dotados de autonomía legislativa” (CORATELO, 1986, pág. 208).

ROJO SALGADO (2005), explica que la particularidad del caso italiano radica en: (...) ante todo, en el hecho de ser el primer Estado regional que se constituye en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, eso sí, siguiendo muy de cerca el modelo español instaurado por la Constitución republicana de 1931. Además, la implantación del regionalismo en Italia provoca la aparición de una extensa producción doctrinal en torno a esta nueva forma de Estado, siendo dignas de destacar las aportaciones de autores tan

---

<sup>10</sup> En los términos de Autores como HASTINGS, A. (2000) y HOBBSAWM, E. (2000); quienes explican la formación de grupos o unidades con características comunes que constituyen (proto) nacionalidades, y con ello pueden llegar a formas nacionales que fuera del contexto clásico de Estado y conforme se integren sus requisitos esenciales, pueden constituir una nación (Estado-nación) y que se relacionen de acuerdo con criterios étnicos y religiosos (culturales) principalmente, las que desdibujan en primer plano, las teorías planas contractualistas de la teoría política clásica.

relevantes como D'Ascoli, Lucatello, Vergottini o el siciliano Gaspar Ambrosini, cuya doctrina en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional ha servido de pauta orientadora hasta nuestros días. (pág. 240)

El establecimiento de regiones en la Constitución italiana, previó los problemas que podrían presentarse a futuro: Intentó evitar el otorgamiento de la potestad de autogobierno en función de criterios históricos a modo de excepción. De igual manera, evitó dejar la creación de las regiones a la iniciativa popular, vía referendo, como lo hacía el modelo español. Lo que se buscó fue configurar una organización territorial férrea, que no supusiera “un peligro subyacente de tensiones independentistas y desintegradoras del Estado, al que la Constitución sigue considerando como indivisible” (CORATELO, 1986, p.209).

Las regiones, entendidas como entes subestatales con suficiente importancia para reclamar la autonomía negada por los modelos clásicos de estado unitario, permearon los sistemas nacionales de países con establecimientos estatales complejos, pero de corta historia dentro de la parte sur del continente americano, lo que ha permitido la institución parcial de una descentralización que lleva a autonomías relativas con presencia de comunidades nativas, así como algunos otros movimientos que se derivan de etnias, componentes proto nacionales y otros grupos, los que como en el caso de Bolivia, país que hace parte fundamental del presente estudio, han generado movimientos que buscan constituir Estados regionales, algunos de carácter autonómico como el que nos refiere precisamente el Estado Boliviano.

Este tipo de estado posee divisiones territoriales denominadas regiones que comprenden la particularidad frente a un Estado unitario, pero que no contemplan las facultades de un Estado-miembro, lo que no permite por tanto, referirnos a una federación (Estado federal). En cuanto al Estado autonómico, este puede ser entendido como un concepto indiscernible del mismo Estado regional, o también como una especie ligada a este, dotado de unas características propias que resaltan la autonomía como característica de las entidades subestatales conocidas como regiones.

#### *1.3.4.1 Características*

Caracterizar al Estado regional implica necesariamente traer a colación conceptos propios de los modelos entre los cuales el mismo se desliza sin hacer parte, indicando sus

particularidades. Lo primero es hacer referencia a la idea de descentralización frente a la unidad de la colectividad estatal, propia de la especificidad del territorio de cada región, a la cual se denominará descentralización territorial.

Por otra parte se encuentra la autonomía constitucional, aquella facultad atribuible a las regiones, las cuales tiene en efecto prerrogativas para ejercer poder legislativo, aunque como se ha dicho, esta facultad suele estar circunscrita a los límites que fija el Estado como persona jurídica singular que se sobrepone a cada ente subestatal (Región) y que fija por tanto las bases del ordenamiento jurídico para todo el Estado.

### *1.3.5 REGIONES*

Esta es como se indicó en líneas anteriores, la entidad subestatal sobre la que recae la descentralización territorial, al igual que la autonomía constitucional (o la facultad legislativa) y que representa el aspecto fundamental de esta forma de Estado. En principio corresponde a un término territorial que se encuentra a medio camino entre el Estado como persona jurídica totalizadora (y única) y aquellas agrupaciones menores como son las comunidades, etnias, grupos, vecindades. Esta entidad permite agrupar a las agrupaciones antes mencionadas, en función de condiciones territoriales, étnicas, culturales, geopolíticas o históricas, concurriendo estos factores o presentándose por separado. Dentro de los entornos territoriales se dan diversas escalas, entre ellas la regional, la que podría definirse como “un entorno de dimensión media para el individuo y los grupos, de amplias posibilidades de intervención para alcanzar fines personales y colectivos” (BOISIER, 1990, pág. 28). Las regiones responden a circunstancias particulares y subjetivas, que dentro de la realidad histórica demandan precisamente la descentralización territorial y la autonomía constitucional.

Según el tratadista DROMÍ (1983), la región se define como “un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo”. (pág. 155) Esta definición, que involucra varias disciplinas como la Geografía, la Sociología, la Historia, la Demografía, la Economía, entre otras, es muy cercana a su sentido literal, pero no da plena cuenta del sentido jurídico frente al Estado regional.

BADÍA (1981) por su parte, nos pone de presente su concepto de una región como:

(...) un hecho geográfico, económico, histórico y cultural vivido en común. EL concepto de región puede ser definido como un área homogénea que posee características físicas y culturales, distintas de las áreas que le rodean. La región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado humano unitario, con un diferenciado sentimiento de identidad cultural. (págs.134 – 135).

La región entonces no es únicamente una unidad funcional de orden territorial que sustenta la descentralización de corte político, sino que responde a las ideas de solidaridad mecánica de la sociedad entendida como cuerpo heterogéneo con vínculos culturales.

Los diferentes autores coinciden entonces en hacer asimilaciones sociológicas de lo que implica la región, con las ideas nacionalistas. La región tendría en todo caso origen en un sentimiento de solidaridad (unidad, interdependencia, comunidad y apego a un origen común) entre individuos de cualquier forma de agrupación humana, y que por tanto les da un nicho común para la convivencia y subsistencia. La confusión con el concepto de Nación es apenas entendible en tanto ambas ideas comparten una misma base sociológica.

Se considera que la distinción y relevancia hasta el punto de afectar completamente el modelo de Estado, llevan eventualmente un regionalismo a la idea de Nación, esto es que si el reconocimiento formal lleva al ente subestatal a conformar una entidad jurídica estatal propia con independencia total, autosuficiencia y autonomía absoluta en materia constitucional (soberanía), estaríamos en presencia de una Nación.

La región para el derecho administrativo es una persona jurídica pública, enmarcada dentro del ordenamiento general del Estado, además la región es un ente público territorial (subestatal) en razón a que el territorio es un elemento esencial del Estado. El territorio de la región hace parte del territorio del Estado y puede constituirse como una circunscripción político administrativa estatal para aquellas competencias o facultades no incluidas dentro de las relativas a su ejercicio regional.

La región se presenta entonces como un concepto interdisciplinario, el cual involucra aspectos culturales, sociales, económicos, políticos, territoriales y filosóficos. En cuanto el concepto hace aparición dentro de un Estado, adquiere relevancia jurídica, no solo como ente subestatal de naturaleza territorial, sino como una base ideológica que puede llevar a

mutar la forma jurídica del Estado, nada diferente de lo que ha ocurrido con el ejemplo boliviano, al cual se hará referencia en los capítulos siguientes.

#### *1.3.5.1 Descentralización territorial*

Como se mencionó anteriormente la descentralización territorial implica una negación de la idea centralizadora del Estado unitario, la cual no es compatible con este último. PENAGOS (2004) indica que la región es una entidad territorial autónoma lo que quiere decir no otra cosa, que la descentralización territorial es un componente necesario de la regionalización, y por tanto del Estado regional.

La formación o idea del régimen territorial debe buscarse en la naturaleza misma del hombre y de las cosas. Observa el profesor EDUARDO GARCÍA de ENTERRÍA, remonta los primeros proyectos de organización territorial a la doctrina fisiocrática la cual anticipa y concibe la idea

“de una sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural del mercado sobre la base de la propiedad, alimentada en su dinamismo por la “circulación de la riqueza” (QUESNAY),

condición esencial de la vida social en cuya participación general desaparecen las rígidas compartimentaciones del orden antiguo. (PENAGOS, 2004, pág. 743).

En este punto es importante frente a la descentralización territorial, referir a la idea de autogobierno que enmarca no solo la idea de enmarcación del ente territorial, en este caso la región, sino también toca el punto de la autarquía en función de la autonomía esta vez no constitucional como se verá más adelante, sino administrativa. Si bien la descentralización administrativa es compatible con varias de las formas jurídicas de Estado, la misma conlleva el ejercicio tutelado de las facultades descentralizadas, lo que no implica tampoco ningún tipo de representación puesto que siempre se obra en nombre de la persona jurídica estatal.

El autogobierno es un procedimiento relativo a la descentralización el cual se basa en la utilización de la idea de la representación del administrado. BADÍA (1974), lo conceptúa de la siguiente forma.

Pero representación no significa elección, (...) es un procedimiento para descentralizar, la elección no es sino un procedimiento para lograr la representación. La esencia de la *autoadministración [sic]* debe centrarse en la intervención en la Administración local de aquellos que, *frente a la Administración central*, representan a los administrados locales. La *autoadministración* tiene un significado netamente político, por lo que Jellinek la

estudió como una de las formas de organizarse el Estado. Se trata de que la «actividad, dentro de los límites legales del Estado, es desarrollada por una persona de Derecho público para conducir un círculo de negocios bajo su propia responsabilidad, que no son ni la legislación ni la jurisdicción» (PETERS). (BADÍA, 1974, pág. 24)

Para los efectos del presente estudio se considera que la descentralización territorial comprende el establecimiento de entidades territoriales claramente diferenciadas dentro del Estado, previamente definidas como regiones, las cuales gozan de autonomía constitucional relativa y que presentan esquemas de autogobierno con representación del ente jurídico estatal del cual hacen parte.

### *1.3.6 LOS PROCESOS REGIONALISTAS*

#### *1.3.6.1 El caso italiano*

Durante el periodo unitario surtido antes de la segunda guerra mundial, ya había existido en Italia un tenue movimiento regionalista, sin embargo las exigencias descentralizadoras se manifestaron de forma más evidente durante la segunda guerra mundial, dentro del movimiento de resistencia, el cual en su desarticulación no presentó iniciativas homogéneas a ese respecto, además las demandas relativas a los propósitos descentralizadores, estuvieron acompañadas de influencias de los Estados aliados que liberaron a Italia. “Esto tuvo como consecuencia que al advenir la República, la Constitución de 1947 optó por establecer dos regímenes de autonomía: el de las cinco Regiones de Estatuto especial y el de las quince restantes Regiones de autonomía ordinaria” (PRADA, 2002, pág. 28).

En su historia, desde la misma caída del imperio romano hasta el año de 1861 Italia ha estado dividida, y su composición no ha sido uniforme tanto por las guerras como por todos los demás factores relativos a Europa y a la larga historia de la península itálica.

(...) el territorio italiano durante muchos siglos fue dominado por diferentes potencias extranjeras: la Iglesia en el centro, los Bórbones en el sur, los austriacos y los franceses en el norte, y mucho antes todavía había sido invadida por los pueblos bárbaros. Sin embargo, las diferentes formas de dominación extranjera no pudieron eliminar el poder municipal que desde el medioevo y hasta el período de la Unificación de Italia siempre ha estado presente. La mayoría de las ciudades italianas (Florencia, Milán, etc.) estaban organizadas a nivel territorial en forma de Municipios con autonomía propia.

Con este panorama tan accidentado, es por lo que solo después de la mitad del 1800 Italia conquista con gran trabajo una verdadera y propia Unidad y se convierte en una Monarquía que durará hasta el final del 1947. (PAVANI, 2006, pág. 161).

El Estado regional italiano es el más sólido ejemplo contemporáneo de regionalización, no obstante el cambio que ha recibido desde las primeras indicaciones de descentralización más de corte administrativo y el reconocimiento de autonomía para algunas regiones problemáticas, luego de la coyuntura de la guerra.

La creación de las regiones buscaba dar respuesta a las tendencias federalistas que se presentaron durante el periodo postunitario, u de cualquier modo era como el momento de transición hacia el pluralismo estatal que se convierte en solución óptima en la nueva organización administrativa (...) De esta manera la asamblea Constituyente adoptó una disposición de carácter general, incluida en los principios fundamentales (artículo 5) con el explícito reconocimiento de la autonomía local, y dedicó el Título V de la Parte Segunda a los entes locales, introduciendo a lado de los municipios y las provincias a las regiones como entes autónomos dotados de sus propios poderes y funciones según la Constitución (VANEGAS, 2002)

El reconocimiento de la autonomía para las regiones italianas, se produjo con una relativa celeridad con respecto a las primeras Regiones, pero tuvo una demora excesiva respecto de las quince Regiones de Estatuto ordinario, de tal suerte que durante un tiempo Italia fue “un Estado unitario con Regiones de carácter excepcional”, y solo hasta 1972 (25 años después) se convirtió en realmente en un Estado Regional, esto es, un Estado en el cual la totalidad del territorio contaba con Regiones políticamente autónomas en virtud de la descentralización política.

(...) en Italia, (...) la CI estableció la distinción de los dos regímenes de autonomía atendiendo más bien a factores determinantes en el mismo momento Constituyente. Por eso la autonomía especial se reconoció sólo a 5 Regiones (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de Aosta), o sea, a las dos grandes Islas italianas y a aquellas Regiones que contaban con minorías étnico-lingüísticas con correspondencia en Estados vecinos con los que Italia había estado en guerra. De tal manera que el proceso de implantación de las cinco Regiones de autonomía especial estuvo condicionado por el fenómeno de la pacificación. Así, en razón del fuerte movimiento separatista de Sicilia, el texto de su Estatuto databa de 1946 —es decir, desde antes de la aprobación de la CI (...) no obstante, la concesión definitiva de autonomía a esa Isla, así como a la de Córcega y a

las Regiones del Valle de Aosta y del Trentino-Alto Adigio, se efectuó por medio de otras 4 LLCC aprobadas en 1948 por la Asamblea Constituyente (con fecha de 26 de febrero y con los números 1 a 4 de este tipo de Leyes). En cambio, en el Friul-Venecia Julia fue preciso que se alcanzaran los acuerdos fronterizos con Yugoslavia en la Península de Istria para la aprobación de su primer Estatuto (por LC núm. 1, de 31 de enero de 1963). Se debe añadir, con respecto a este tipo de Regiones, que las presiones de Austria en pro de la minoría alemana de la Región del Trentino-Alto Adigio obligaron a dos modificaciones del Estatuto por sendas LLCC de 1962 y de 1971. (PRADA, 2002, pág.29).

A pesar de que a estas regiones les habían sido reconocidas sus competencias legislativas exclusivas o primarias, es de destacar que para que su autonomía fuera efectiva se consideró imprescindible en su momento, que el Estado central aprobara de forma previa mediante acto administrativo del Presidente de la República los Estatutos, para cuya expedición era necesario el acuerdo de una “Comisión de transferencias de carácter paritario entre el Estado y la Región” (PADRA, 2002). La necesidad de estos Decretos, pese al aval recibido por la Corte Constitucional del país, fue duramente criticada, sin embargo, esta normativa contribuyó a homogeneizar la autonomía competencial de las cinco Regiones por una parte, y por otro lado estos Decretos de actuación prefiguraban la llamada «*legge-cornice*»<sup>11</sup>, no prevista constitucionalmente, medio técnico que sirvió como bloqueo para las iniciativas reconocedoras de autonomía.

La Ley Scelba, partiendo de un presupuesto semejante a lo sucedido en la actuación de las Regiones de Estatuto especial, entendía que para el ejercicio de la autonomía regional no bastaba con el elenco de competencias relacionadas en el art. 117 CI, sino que, para que las Regiones ordinarias pudieran legislar, era precisa la aprobación de una Ley de la República que contuviera, con respecto a cada materia, los principios fundamentales en los que se deberían basar las leyes regionales. De este modo, bastaba con no aprobar esas *legge-cornice* para bloquear la regionalización total, pues hay que subrayar que, inicialmente, a las Regiones ordinarias italianas únicamente les correspondían competencias compartidas de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado. (PRADA, 2002, pág. 31).

Así las cosas, solo hasta el final de la IV legislatura italiana pudieron empezar a darse definitivamente los pasos para la regionalización de su territorio, primero con la

---

<sup>11</sup> Esta figura corresponde a un expediente de descentralización normativa de similar talante a las *lois cadres* de la IV República francesa, a las *Rahmengesetzen* alemanas, o a la legislación básica española y a las leyes-marco previstas en el art. 150.2 de la Comunidad Europea.

determinación de la democracia propia de la autodeterminación en materia de gobierno, luego en tanto se hacia el correspondiente traspaso de funciones y servicios administrativos. Se supuso inicialmente que las competencias legislativas iban de la mano de las administrativas transferidas, sin embargo la aidez de la burocracia y las pretensiones centralistas de los Ministerios, entorpecieron el proceso requiriendo una ley de la republica que dejara en claro el sistema de delegación. En 1977 a través de Decreto se ordenaron las competencias administrativas de las regiones ordinarias.

De la misma forma que el Estado integral español previsto en la Constitución de 1931 inspiró al Constituyente italiano de 1947, el Título V de la Parte Segunda de la Constitución de 1947 sirvió de inspiración al Constituyente español de 1978. Resulta importante para este estudio en tanto llegó a ser el primer Estado regional y no meramente regionalizable, como lo fue España en el pasado.

España e Italia comportan características similares, con la evolución de un Estado unitario hasta la constitución de regionalismos que dieron cabida en el caso italiano a un establecimiento regional, en tanto que en España se han reconocido los derechos de comunidades (autonómicas).

#### *1.3.6.2 España, de Cara a la Autonomía*

La Constitución española de 1978 rompe una tradición centralista iniciada en 1700 por Felipe V. Como intento de solución a los problemas regionales, con las reivindicaciones de los grupos nacionalistas vasco y catalán, sin olvidar las minorías nacionalistas aragonesa, gallega, canaria, andaluza y valenciana, se crea un nuevo modelo de Estado descentralizado, que responde a la idea primaria del estado integral que se remitiera a los albores del siglo XX, en este modelo de Estado cada región se convierte en una comunidad autónoma con autogobierno, parlamento autonómico, tribunales de ámbito regional y un Estatuto de autonomía que establece el modelo y las competencias que puede asumir. “El termino inicial de ‘Estado integral’ utilizado en la Constitución Española de 1931, implico una superación del desgastado modelo unitario, incapaz de cubrir todo el territorio español, e igualmente, una apuesta distinta del modelo federal, en evidente crisis teórica y práctica” (ESTUPIÑAN, 2011, pág. 110)

En Colombia, hasta la década de los ochenta, los cursos de derecho constitucional y administrativo ubicaron al modelo regional como una variante de la descentralización

dentro del contexto del Estado unitario. Hoy es imposible catalogarlo como una modalidad más de dicho modelo de Estado. La realidad de la constitución territorial española e incluso de la italiana ha mutado considerablemente. Para el caso español, se trata de un proceso más rápido y agresivo, en general, un modelo abierto, (...) que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, Peter Häberle en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo (p.184); por su parte, Eliseo Aja (2006, p.4286) afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austriaco. (ESTUPIÑAN, 2011, pág. 110)

Las nacionalidades históricas, Cataluña, el País Vasco y Galicia, siguieron una vía rápida y con mayores competencias (aplicación del artículo 151 constitucional). Andalucía consiguió también el título de nacionalidad histórica, en virtud a que así lo solicitaron la mayoría de sus ayuntamientos y fue ratificado en referéndum el 28 de febrero de 1980. Las demás regiones se regirían por el artículo 143, con excepción de Navarra (que se constituía en Comunidad Foral respetando su tradición foralista). La concesión de la autonomía se dilató más en el tiempo y la transferencia de competencias fue más lenta. La primera en acceder a su autonomía fue Aragón en 1982, por plebiscito popular, y la última Extremadura. Entre el 18 de diciembre de 1979, cuando se aprobaron los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, y febrero de 1983, todas las regiones se constituyeron en Comunidades Autónomas. Los dos últimos Estatutos de Autonomía han sido los de Ceuta y Melilla (1995), estableciéndose como Ciudades Autónomas.

ESTUPIÑAN (2011) se refiere de la siguiente forma a los albores del proceso Español, (...) una historia que ha virado entre soluciones centralizadoras o descentralizadoras a tono con el grupo político y su perspectiva liberal o moderada del ejercicio del poder (García y Hernández, 2005). Sin duda, un Estado complejo y *sui generis* compuesto por nacionalidades y regiones, que incluso lograron reivindicar la autonomía por momentos, tal como lo hicieron las comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia quienes plebiscitaron proyectos de estatutos a propósito de la Constitución de 1931 y de la configuración del Estado “integral” como una propuesta intermedia entre la unidad y las ideas federales (López, 1994). (pág. 111).

En desarrollo de este modelo, “se diseñó una división político-administrativa que supero la división territorial desconcentrada, que caracterizo al gobierno español, a través de la

figura provincial”. Entre 1823 y 1927 se crearon 50 provincias españolas, las cuales actuaron en calidad de órganos de la administración periférica del Estado (AMADOR, BECKER, CHICA y SAGAWA, 2004, pág. 30. Citado por ESTUPIÑAN 2011, pág. 112).

La agrupación “libre” y “espontánea” de dichas provincias, conforme a la autorización de los artículos 2o y 143 de la Constitución española, dieron lugar al nacimiento de las denominadas Comunidades Autónomas. (...) En general, un proceso llevado a cabo a partir de la unión de las viejas provincias cuyas características históricas, culturales y económicas les fueran comunes (...) (ESTUPIÑAN, 2011, p.110)

Las comunidades autónomas españolas son el triunfo del regionalismo como idea, y explotan los conceptos de autonomía y descentralización política, contando con funciones de dirección, y aquellas administrativas y legislativas en atención a su carácter autonómico.

### *1.3.7 INGLATERRA, LAS FORMAS ALTERNAS DEL ESTADO*

El caso inglés es importante como ejemplificador de los principios de la monarquía absolutista al igual que el gobierno de las leyes por sobre el de los hombres, circunstancias que habrían dado elementos para la constitución posterior de Estados unitarios. Este país tuvo un desarrollo especial en el contexto político que lo hizo pasar previamente por varias de las formas clásicas de gobierno, en donde el modelo de Estado (unitario) no fue la excepción.

En la actualidad Inglaterra hace parte del Reino Unido, el cual es un Estado que se define como unitario, comprendido por cuatro países: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, y es gobernado por a través de un sistema parlamentario con sede de gobierno en Londres, la capital, pero con tres administraciones nacionales descentralizadas en Edimburgo, Cardiff y Belfast, las capitales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, respectivamente. A su vez, es una monarquía parlamentaria con Isabel II como jefa de Estado.

Desde un modelo historicista relativo al constitucionalismo clásico, Inglaterra ocupa un lugar central, se considera incluso que en este país nacieron las libertades políticas y que en el mismo se afianzó el régimen representativo.

Con todo, son las especificidades las que destacarían en la medida en que la evolución político – constitucional inglesa puede ser vista, desde una perspectiva general, como una

especie de excepción y de anticipación respecto de las tendencias que se presentaron en Europa continental. Dos ejemplos concretos (...) demuestran tal especificidad: Por un lado, durante el siglo XI, mientras en Inglaterra Guillermo I «el Conquistador» lograba una acumulación de poderes sin par, en el resto de Europa los príncipes se encontraban con todas las limitaciones propias del régimen político de la Edad Media; por otro lado, al tiempo que, a comienzos del siglo XVII, el absolutismo se imponía en Europa continental como modelo político, en Inglaterra el monarca se enfrentaba con una serie de controles institucionales, desarrollados paulatinamente y arraigados en la cultura política del pueblo inglés. Aún más, cuando el Rey inglés intentó ponerse a tono con lo que sucedía en el continente se desató una guerra civil que conduciría finalmente a la caída de la dinastía de los Estuardo y a la promulgación del *Bill of Rights* en 1689. (JARAMILLO & RODRÍGUEZ, 2003, pág. 1-2)

Los primeros pasos de una idea central de Estado se dieron en Inglaterra con la conquista normanda. Contrario a lo que sucedía en la Europa continental, con la conquista del duque de Normandía, las cosas cambiaron frente al régimen feudal, lo que terminó con una gradual y amplia concentración de poderes en detrimento de los nobles del reino. Guillermo, hizo uso no solamente de su poder militar, sino de instituciones cuidadosamente pensadas como las del *sheriff*, emisarios del gobierno quienes hacían presencia en los diferentes condados en representación del rey. Lo que convirtió a Inglaterra en la “nación más poderosa y mejor organizada de Europa occidental” (JARAMILLO & RODRÍGUEZ, 2003, pág. 4.)

Posteriormente Enrique II, centralizaría la forma de impartir justicia, concentrándola en la unidad representada por el Tribunal del Rey; el trabajo posterior de los inspectores y caballeros itinerantes, en recopilar las costumbres jurisdiccionales, daría origen al *common law* y el establecimiento de una forma homogénea de impartir justicia, al igual que la consulta de nobles y personas importantes en las comunidades, introducirían la figura del jurado de conciencia.

Los avances y experiencias innovadoras de Inglaterra, al igual que su particular condición geográfica, facilitaron la constitución de una nación fuerte. La guerra con Francia (de los cien años) permitió que las diferencias nacionales fueran sometidas y en aras del mantenimiento del poderío estatal, el carácter unitario se mantuvo, aún frente al fenómeno conocido como el Reino Unido.

Gran Bretaña tradicionalmente ha contado con una sociedad pluriétnica, con caracterizaciones religiosas, diferentes lenguas y culturas que no han logrado opacar la unidad nacional, pues la tendencia tradicional ha sido hacia el “centralismo apoyado por una sociedad integrada que se identifica con una cultura común” (GAMAS, 1996, pág. 117).

Sin embargo, en Inglaterra desde hace muchos años se ha impulsado el gobierno local (*self government*). Con el que se busca garantizar a las comunidades regionales, autonomía en su organización, eficacia en la prestación de los servicios públicos, lo que no es otra cosa que una descentralización administrativa.

HILL (1980), se refiere al autogobierno de Inglaterra con las siguientes palabras, En Inglaterra, desde hace mucho tiempo, se ha venido defendiendo la administración o régimen local (*local government*) por entenderse que constituye parte integrante y vital de la democracia. El autogobierno local (*local government*) es objeto de gran estima porque es justo; porque salvaguarda y refuerza los derechos del ciudadano y porque constituye un marco importante donde se fomenta la educación política. Las instituciones locales representativas hacen posible que un gran número de personas tomen parte activa en la democracia. El régimen de autogobierno local forma también parte del Estado, por medio del cual se llevan los servicios públicos hasta el pueblo en las propias comunidades locales en que las gentes viven, quedando sometidos a la opinión pública local y prestándose con la ventaja de un conocimiento directo por parte de los habitantes del ente local en que se desarrollan.

La teoría democrática, no obstante, posee un radio de acción más amplio que el del mero autogobierno local. Durante siglos se ha discutido acerca de su verdadera naturaleza, habiéndose sostenido, incluso, que no existe una teoría enteramente concordada de lo que es la democracia, así como tampoco una definición precisa de la palabra misma. Aducen otros que la compleja sociedad del siglo XX difiere tan radicalmente de la de épocas pasadas que hace que la teoría resulte ya anticuada y deba rehacerse de forma que permita tomar en consideración la manera en que los individuos se comportan realmente (puesto que los ciudadanos son mucho más “apáticos” de lo que la teoría presupone) y que refleje fielmente la evolución económica y tecnológica experimentada por la sociedad. (págs. 19 - 25).

La autonomía de las regiones en Inglaterra tiene una base fundacional en la posibilidad de que los hombres “tomen parte directa en los asuntos locales, dirijan la región con

independencia y respeto del poder central. Consideran los doctrinantes ingleses que el municipio y la región son el marco por excelencia, para el desarrollo democrático de la vida política” (PENAGOS, 2004, pág. 751). En Inglaterra, la forma de gobierno, se caracteriza por regiones o entidades territoriales con autonomía de gobierno (administrativa y económica), limitadas propiamente en cuanto al espacio, dotadas de personería jurídica, enmarcadas en una estructura institucional que incluso les da libertad de regulación tributaria.

## CAPÍTULO 2

### BOLIVIA - LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL

#### *Suma qamaña*

*Suma Qamaña en aymara, o Sumaq Kawsay en quechua, pueden tener varias traducciones al castellano, desde la más utilizada “vivir bien” como se la utiliza en Bolivia, o “Buen Vivir” en Ecuador. Según Fernando Huanacuni, ambos apuntarían a más dimensiones, no solo el vivir, sino el convivir, el estar, etc. (Huanacuni, 2010). En suma, para Huanacuni, la traducción convencionalmente utilizada no contemplaría los verdaderos alcances del principio, por lo que la traducción más conveniente sería “vida en plenitud” (Ibid.).*

*(...)Suma Qamaña puede ser varias cosas a la vez, desde un objetivo político hasta simplemente un principio rector del modus vivendi. “En un primer significado qamaña sería: “trama de vida cuya mutua interconectividad produce bienestar”. Pero qamaña también puede tomarse por el “espacio externo de la existencia”, lo que conocemos como entorno o medioambiente, con “presencias” vegetales, animales y humanas: la comunidad” (Uzeda: 2008: 4). Si se toma esta definición del vivir bien puede entenderse mejor la idea de principio ético-moral amplio. El vivir bien no es un objetivo o un concepto antropocéntrico, al contrario es abierto al entorno, a la comunidad del hombre con el resto de los seres vivos. (CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2013)*

Este capítulo presenta un análisis sobre los debates que dieron origen a la constitución boliviana aprobada en el 2009 mediante referendo popular, lo que reviste de la más alta importancia en la medida en que destaca como diferentes fenómenos tuvieron injerencia en el texto constitucional aprobado, además de evidenciarlo como resultado de una lucha política y social en la cual están inmersa todo tipo de actores, la búsqueda por una Bolivia conforme a sus realidades y necesidades.

Se da al lector una explicación breve y concisa de las realidades que acompañan la reivindicación de los indígenas como movimiento, la lucha sindical que en un principio fuera

la única responsable de la movilización y la búsqueda de la reivindicación social, la agenda autonómica impulsada por la derecha y las elites gobernantes, así como el conflicto económico, analizado desde los diferentes ciclos que iniciaron desde un mercado liberalismo, pasando por tránsitos y desfases de corte socialista y el mercado paso del neoliberalismo, debates que comprenden la realidad de constitución del modelo territorial que será explicado en capítulos posteriores.



Ilustración 1 Mapa de Bolivia (\*)

<sup>12</sup>Bolivia, es un país de América del Sur, cuya capital es Sucre, con su gobierno nacional establecido en La Paz. Limita al oeste con Perú y Chile, al este con Brasil y al sur con Paraguay y Argentina, está dividida en 9 departamentos: Beni, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Tarija y Santa Cruz, 112 provincias, 327 secciones de provincias, 1.430 cantones (Embajada de Bolivia en Colombia, 2010) tiene como idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos<sup>13</sup> según el artículo 5 de la constitución aprobada.

El último censo realizado fue en el 2001 por parte del Instituto Nacional de Estadística Boliviano, en el cual se estableció que de los 8.274.325 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE BOLIVIA, 2010)<sup>14</sup> habitantes, 4.141.187 personas no eran indígenas mientras que 4.133.138 si lo eran, y que se encuentran ubicados en los 9 departamentos del país<sup>15</sup>, y se proyectó que para el año 2009 la población sería de 10.227.298 habitantes (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE BOLIVIA, 2008)<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> (\*) Imagen de la web de la Embajada de Bolivia en Colombia, con fines académicos únicamente. Recuperada el 22 de septiembre de 2013. <http://www.embajadaboliviacolombia.org/Informacion-General>

<sup>13</sup> Los idiomas que enumera la constitución boliviana son: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA BOLIVIANA, 2009). Artículo 5 Numeral I.

<sup>14</sup> Bolivia: población total, por condición indígena y área de residencia, según departamento, censo 2001.

<sup>15</sup> Ver la tabla 2-1.

<sup>16</sup> Bolivia: población total proyectada, por años calendario y sexo, según edades simples, 2005 – 2010”

<b>Departamento</b>	<b>Población Total</b>	<b>Población No indígena</b>	<b>Población Indígena</b>
Chuquisaca	531.522	186.512	345.010
La Paz	2.350.466	948.282	1.402.184
Cochabamba	1.455.711	455.748	999.963
Oruro	391.870	153.041	238.829
Potosí	709.013	136.421	572.592
Tarija	391.226	321.290	69.936
Santa Cruz	2.029.471	1.581.516	447.955
Beni	362.521	311.891	50.630
Pando	52.525	46.486	6.039
Total	8.274.325	4.141.187	4.133.138

(INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE BOLIVIA, 2008)

Tabla 2-1.

La anterior información refleja la marcada tendencia indígena y la composición pluriétnica del país, también es importante para los propósitos de este estudio, como el departamento de Santa Cruz es dos tercera partes mestizo, lo que ha influido como se verá, en la reivindicación de los ideales autonómicos, pues no solamente vienen de la mano de las comunidades y pueblos indígenas, sino también de una parte de los bolivianos asentados en esta región. La mayoría de la población de otros departamentos por su parte, si es de mayoría indígena.

Posteriormente se indicará como en Colombia el factor étnico no es tan relevante en términos de población, siendo la población indígena una minoría, tal vez tan excluida y relegada históricamente como en Bolivia, pero ciertamente no tan numerosa.

## 2.1 DEBATES SOCIALES QUE DIERON ORIGEN AL MODELO TERRITORIAL

Para empezar con el análisis de los factores y actores sociales determinantes en la conformación de la actual constitución de Bolivia, que entró en vigor el 7 de Febrero del 2009, y cuyo texto presentado por la Asamblea Constituyente fue aprobado mediante referendo, es importante resaltar que dicho proceso no inicia como tal con la Asamblea Constituyente, es decir, ésta no sale de la nada, por el contrario tiene su origen desde varios escenarios de movilización e insurrección colectiva. (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007), en donde lo político había permeado la base social nacional, causando un disenter generalizado que necesariamente llevó al escenario propicio para desarrollar el proceso constituyente.

CHAVEZ & MOKRANIA (2007) destacan como en aquellos momentos de insurrección fue en los que se “modificó el escenario político, creando las condiciones de posibilidad para la refundación del Estado” (pág. 107). La composición de la Asamblea constituyente, respondió a una serie de debates sociales, económicos y políticos que permitieron la incorporación de asambleístas dotados de una mayor legitimidad, dentro de un proceso atinente si se quiere a una democracia más real y participativa, es decir, siguiendo a CHAVEZ & MOKRANIA (2007) que los espacios y formas de lucha fueron llevados a un nuevo terreno de deliberación, al seno de la asamblea para el rediseño de las políticas estatales y en lo que interesa a este estudio, la redefinición del modelo de Estado.

Los debates sociales de Bolivia, previos a la composición de la nueva carta política aprobada en 2009, han contado con la participación de varios actores principales: primero, los diferentes pueblos y naciones indígenas de especial arraigo dentro de una división territorial en donde más de la mitad de sus departamentos cuentan con mayoría de población indígena, e incluso dentro del total, la población del país se puede dividir prácticamente entre una mitad indígena y una mitad que no lo es (o afirma no serlo). En el proceso de configuración constitucional superado, el tema indígena revistió de un matiz muy importante, al momento de hablar del tema social, en especial de las realidades de la población, dado que la configuración territorial tiene como propósito superar inequidades sociales y reivindicar la presencia originaria de los pueblos y naciones indígenas.

La lucha indigenista se presenta desde el comienzo de la historia boliviana, una lucha que data de centenios atrás, y que desemboca en la presión de la última década, donde esta población ha logrado inscribir sus demandas y derechos dentro de la agenda social del

Estado, y las políticas de desarrollo públicas, “generando una dinámica alrededor del ejercicio de sus derechos colectivos como pueblos, que incide con fuerza en la discusión que hoy se realiza en torno a la naturaleza de la sociedad boliviana, la democracia y el propio Estado” (CEPAL, 2005, pág. 7).

Sindicatos y agremiaciones hacen parte de la constitución del modelo territorial y comportan un debate importante, en tanto no toda la población es indígena, pero si campesina o trabajadora, y los mineros agremiados componen un importante sustrato de la población que también ha tenido una injerencia activa en los años previos a la carta política de 2009.

Por último, deben resaltarse también las elites mestizas en departamentos económicamente auto sostenibles y a los cuales se señala como impulsores de la autonomía regional (departamental), los departamentos de la llamada “media luna” que han estado presentes como contraposición a las propuestas del presidente Evo Morales, y como abanderados de las autonomías y los referendos autonómicos, lucha que también irradió la constitución aprobada.

### *2.1.1 LOS INDÍGENAS*

En la actualidad en Bolivia según la misma constitución, hay presencia de treinta y cinco pueblos indígenas y originarios, los cuales son: Araona, Aymara, Ayoreo, Baure, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chacobo, Chiman, Chiquitano, Ese ejja, Guarani, Guarasugwe, Guarayo, Joaquiniano, Itonama, Lecos, Machineri, Maropa, Moré, Masetén, Movima, Moxeño, Nahua, Pacahuara, Quechua, Sirionó, Tacana, Taipete, Toromona, Uru, Weenhayek, Yaminahua, Yuqui, Yuracare (RIVERO PINTO, 2006), lo que evidencia la relevancia del tema, también por lo que se ha indicado no solo frente a la diversidad o multitud de pueblos y naciones indígenas (algunas desde antes de la colonia, de ahí su denominación como “originarios”), sino que dicha presencia es muy alta desde el punto de vista de la composición poblacional del Estado, lo que afecta claramente el proyecto de nación, al igual que ha afectado la conformación del modelo estatal, como se verá.

La historia de los indígenas en general, en los países de América Latina, ha sido producto de la lucha de clases y de la búsqueda de condiciones equitativas e igualitarias, sobre el particular se puede resaltar que inicialmente los indígenas eran menospreciados y

maltratados, como incapaces relativos (infantes), y por tanto las luchas por sus derechos han sido lentas y dolorosas. VALENZUELA (2004) considera que en Bolivia, “el reconocimiento de los derechos indígenas no ha sido producto de un dialogo espontáneo ni de una política de Estado, por el contrario, los pueblos indígenas han recurrido siempre a medidas de presión” (pág. 31). Se trata entonces de un pueblo reaccionario y que ha estado en constante oposición a las dinámicas liberales y a las contradicciones que puede presentar un modelo de estado centrado en la explotación de recursos y el centralismo extremo.

Sobre este punto, la resistencia indígena, se resalta el ejemplo de José Gabriel Túpac Amaru, quien es una muestra determinante de inconformismo y de lucha de clase, el siguiente es un relato de sus obras, la lucha y capacidades del líder indígena:

...cuando se acerca por primera vez a las autoridades españolas, en 1777, lo hace con un coherente programa de reivindicaciones; en primer lugar; conseguir la eliminación de la mita, sobre todo la minera, que si siempre había sido dura, con la disminución de los indígenas era imposible de sobrellevar (...) Pedía también la extinción de los obrajes, verdaderas cárceles donde se obligaba a adultos, viejos y hasta a niños a tejer y a hacer otras "granjerías" sin descanso. Las mayores acusaciones, sin embargo, estaban dirigidas a los corregidores, quienes, para poder conservar sus vidas lujosas e incrementar aún más los dividendos, obligaban a los indios a comprar toda clase de objetos inútiles, quedándose ellos con parte de la ganancia obtenida (...) Viendo que sus peticiones no tenían eco, Túpac Amaru comenzó a preparar la insurrección haciendo acopio de armas de fuego, vedadas a los indígenas (...) Seguido por un entusiasta ejército de indios, empezó a recorrer pueblos y ciudades destruyendo a su paso los obrajes, símbolo de opresión, y emitiendo proclamas que modificaban su discurso según fueran dirigidas a los indios y a los esclavos, a los sacerdotes o a los criollos (...) En febrero de 1781 se levantaron Chuquisaca y Oruro, en marzo Tupiza, Puno, La Paz y Jujuy, donde decían «Ya tenemos rey Inca». Unos 5000 indios en una extensión de 1500 kilómetros, de Salta al Cuzco (GÁLVEZ, 1999).

NINA (2007), resalta como de la lucha de Tupac Amaru y los Kariti, se dejó huella dando inicio al *Proyecto Histórico Indio de liberación* de la dominación española, el cual llevaría hacia un gobierno propio Aymara, Quechua o Inka, “un gobierno con justicia social, y en el que no había impuestos, ni tributos ni explotación de la población india como mano de obra barata de las minas y haciendas” (pág. 190).

Sin embargo, contrario a lo pretendido por el pueblo indígena, las conformaciones republicanas favorecerían a los mestizos y las nacientes elites de país, el 6 de Agosto de 1825 se conformó la República de Bolivia, a partir de estructuras “que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de la piel, el apellido, el idioma y el linaje, la realidad interna se escindió entre el indio y aquellos que habían nacido bajo la jurisdicción de la nueva república”, (VALENZUELA, 2004, pág. 28). Esta realidad, conformó divisiones entre la población, entre aquellos que ahora podían recibir el título de *ciudadano*, quienes sabían leer y escribir el castellano (no cualquiera de los idiomas indígenas originarios), y por supuesto carecían de vínculos de servidumbre. VALENZUELA (2004) afirma que por esto en Bolivia el *indio* ha carecido durante mucho de ciudadanía, entendido que esta característica no ha sido tanto una producción o conformación de derechos, como si una herencia familiar, un rezago típico de la colonia, lo cual permite para el académico plantear que ha existido una *ciudadanía patrimonial*, es decir, sujeta a los “patrimonios” heredados. (pág. 28)

En el periodo de 1880 a 1927, se llevaron a cabo de múltiples rebeliones pero la más relevante es la de 1899 la cual tenía como fin recuperar las *tierras comunitarias*, aquellas que los indígenas aseguran les fueron arrebatadas sistemáticamente desde 1866, con lo cual, para lograrlo se debía pactar con quien se pudiera. Otro ejemplo de la lucha indígena es Pablo Zarate “El temible Willka” nacido en la zona de Sikasika quien a través de pactos de diversa índole, “dirigió la insurrección de miles de indios, en contra del robo, la opresión y explotación a la que nos sometieron por siglos” (WILLKA, s.f.).<sup>17</sup> Según estudiosos del tema como Rene Concardo, en su libro “Zarate, el temible Willca”, este indígena logró la restitución de las tierras de origen, el exterminio o al menos el sometimiento de las castas dominantes a las nacionalidades indígenas, de igual forma la constitución de un gobierno indígena, “el desconocimiento de las prerrogativas del gobierno de los jefes revolucionarios, las demostraciones de acatamiento y vasallaje a la autoridad de Zarate Willka y la imposición universal del traje de bayeta”. (NINA, 2007, pág. 190).

Otro hito en esta historia se presenta con la revolución socialista campesina de 1952, liderada por Víctor Paz Estensoro, apoyada por grandes masas indígenas campesinas, que

---

17 “La guerra federal de 1899”. Recuperado el 20 de octubre de 2010 de <http://www.willka.net/Guerra%20federal%20de%201899.htm>

buscaban una reforma agraria y que no solo lograron el equilibrio de las fuerzas políticas y económica (autoridad y tierra), sino también el reconocimiento de la identidad indígena, una reivindicación del carácter de la diversidad, aun en un contexto global que aún no conocía tales ideas, esto es la representación simbólica interétnica, sin embargo los rezagos de la colonia, dejaron presente una transformación de la identidad de los pueblos, quienes empezaron a reemplazar la idea de indio, como definidora de su realidad frente a la nación, por la de campesino (NINA, 2007, pág. 177).

Sin embargo las victorias en la lucha indigenista empezaron a tener reveses luego de la legalización de la repartición de las tierras de 1953, lo que significó la imposición del gobierno occidental de la reforma agraria, cuya aplicación fracasó casi inmediatamente (NINA, 2007) y fue reduciendo el espacio de autonomía conseguido por los sindicatos, organizaciones casi enteramente compuestas de indígenas originario campesinos, con expresión en la “imposición del gobierno de izquierda y estatal sobre las organizaciones de base indígena y la declinación del proyecto campesino, absorbido paulatinamente por el proyecto oficial del nacionalismo socialista” (pág. 178). La revolución (indígena) campesina fue entonces masificada para ser convertida en un movimiento político de izquierda que también aglutinara intereses de los mestizos y otra población de menor arraigo étnico.

Para VALENZUELA (2004), en la revolución de 1952 el régimen de exclusión étnica imperante hasta entonces fue transformado. El voto universal amplió el derecho de ciudadanía política a millones de indígenas anteriormente marginados de cualquier consulta en relación con cuestiones de Estado, teniendo en cuenta como para la habilitación política era necesario saber leer y escribir el castellano. De igual manera, la educación formal y gratuita expandida por las áreas rurales permitió a los indígenas, que constituían la mayoría nacional de “analfabetos” un mayor grado de acceso a las posibilidades sociales y políticas, y permitió la adquisición de conocimientos occidentales, aunque señala VALENZUELA (2004), en el contexto de la Revolución Agraria, el acceso quedó sometido a la “adquisición obligatoria de un idioma ajeno –el castellano–” y de pautas culturales que fueran producidas y monopolizadas por las colectividades mestizo-urbanas, “con lo que nuevamente los mecanismos de exclusión social se activaron, solo que ahora de manera renovada” (pág. 28).

Desde los años sesenta, se identifica a la emergencia *aymara*, dado que los movimientos indígenas tuvieron durante el periodo de 1964 a 1978 un desarrollo oculto, en la medida en

que Bolivia atravesó por un periodo de dictadura militar. En 1964, se lleva a cabo el Pacto Militar Campesino, en el que el General Barrientos, renueva los nexos estatales con el sector campesino, pero este pacto comenzó a desmoronarse a principio de la década de los setenta, debido al movimiento revolucionario. Fue entonces cuando surgió una nueva corriente, el katarismo, recuperando la memoria del héroe Tupaj Katari (SANJINÉS, 2005, pág. 11), el movimiento 15 de noviembre, que luego se articula mediante dos tipos de enlaces: el ámbito cultural y simbólico aymara por un lado, es decir, la recuperación de la imagen histórica del Túpac Katari, que rápidamente iba siendo convertido en un potente movilizador y en un puente simbólico con el pasado. Y por otra parte el orden socio-espacial basado en la generación de relaciones entre la ciudad y el campo, entre las comunidades y sindicatos rurales, así como entre las asociaciones y grupos de residentes urbanos (NINA, 2007, pág. 179), los principales logros al respecto fueron poner en discusión el tema de la unidad nacional, la integración de los ciudadanos y el retorno de la democracia, lo que podría explicar que el principio unidad o integración se haya expresado dentro del texto constitucional, pese a la disparidad de los actores envueltos en los debates que le dieron origen.

Si la nueva conciencia indígena era ya un hecho durante los años de la dictadura militar del general Banzer, su momento más interesante se produjo entre 1977 y 1984, cuando el katarismo tomó el liderazgo de la organización del campesinado para construir la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), institución que, como mediación organizativa de las aspiraciones políticas y económicas indígenas cobró una enorme importancia (SANJINÉS, 2005, pág. 10).

Desde la segunda parte de la década de los setentas a la década de los ochentas, Bolivia vio matizada su historia por la aparición del narcotráfico, sucesivos gobiernos militares, difícil situación económica, desempleo, y aparición del neoliberalismo generando fenómenos de privatización y desregularización. Lo anterior dio origen a una grave crisis nacional, ante lo que los campesinos del Chapare, volcaron su producción al cultivo de la coca. El gobierno con el apoyo de los norteamericanos, se opuso, pero lejos de acabar con el problema, lograron que los movimientos cocaleros se fortalecieran y centraran su discurso en el “respeto de su condición ciudadana, del significado simbólico de la hoja de coca y de la autonomía regional” como es lógico, estos encuentros entre las políticas de erradicación de la coca y los movimientos cocaleros se llevaron por delante miles de víctimas humanas en masacres.

En julio de 1987, se lleva a cabo la creación del Movimiento al Socialismo-Unzaguista (MAS-U), donde se busca el respeto de la identidad, así como de las costumbres y tradiciones de las distintas culturas y etnias nativas originarias del país, de igual manera el respeto por la Constitución Política del Estado, la defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos y sociales, los recursos naturales, el patrimonio de la nación del territorio y el medio ambiente, como factores esenciales de la soberanía nacional. Esta organización también pretende la defensa de la Democracia, de las Organizaciones Sindicales, Organizaciones indígenas, Populares y Sociales de acuerdo a los intereses de las mayorías nacionales (MAS)<sup>18</sup>. El MAS, convertido en la segunda fuerza electoral del país, ha sido liderado por el aymara Evo Morales, quien pretende preservar el Estado-Nación boliviano, aunque reformándolo para lo cual ha promovido una mayor intervención del Estado en la economía de mercado. Pese a que sus adherentes reivindican la figura del Che Guevara, el MAS acepta la posibilidad que se pueda producir un cambio sin una revolución violenta (VALENZUELA, 2004, pág. 28).

En agosto y septiembre de 1990, se llevó a cabo la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad, la cual contó con la participación de indígenas de diversos grupos étnicos, en esta marcha se le plantea al Estado la necesidad de darle reconocimiento a los pueblos indígenas y a sus organizaciones, así como la titulación de tierras comunitarias originarias, lo cual es una muestra de la calidad de pluriétnica de la república de Bolivia. Esta marcha llegó a su fin con la entrega de cuatro decretos supremos con los cuales el Estado accedió al reconocimiento del Territorio Multiétnico Chimanes, del territorio Indígena Isiboro-Sécure y del Territorio Indígena Siriono, y además procedió a la conformación de la comisión encargada de elaborar una Ley de Pueblos Indígenas de Oriente (NINA, 2007, pág. 183); esta es una nueva muestra del poder de convocatoria de los pueblos indígenas, ante la necesidad de reivindicación social que luego impulsara la Asamblea Constituyente.

En ese mismo año (1990), se logra la unificación de todas estas organizaciones en pro del cultivo de la coca, que políticamente llegan al poder en 1992, con la elección de Evo

---

18 “MAS – Movimiento al Socialismo”. Recuperado el 20 de octubre de 2010, de: [http://www.mirabolivia.com/cons\\_partido.php?id\\_partido=2](http://www.mirabolivia.com/cons_partido.php?id_partido=2)

Morales como Senador de la Republica por el (MAS), siendo una abadernado de la defensa de la hoja de coca, la defensa del territorio y la recuperación de la identidad indígena.

En el año 2000 se funda el movimiento Indio Pachakuti (MIP), en cabeza Felipe Quispe, quien fuera fundador en 1978 del antiguo Movimiento Indio Tupac Katari y el cual en el 2002 sale electo como diputado, cargo al cual renunció dos años después. Este MIP como lo expresa su fundador,

es una organización política ideológica de las nacionalidades indígenas (...) es un movimiento anti-colonialista, anti-rasista y anti-imperialista. Sus principios básicos son Ama sua, ama llulla, ama quella, (no ser ladrón, no mentir, no ser ocioso) (...) queremos autodeterminarnos como nación indígena. En las comunidades indígenas ya no queremos tener policía ni autoridades estatales, pensamos que solo así va a nacer el poder indígena en nuestro territorio

(...) El MIP no rechaza tomar el poder mediante las elecciones, pero también recoge el aprendizaje de la lucha comunaria. Sabemos que en este país no se puede luchar solo con el brazo democrático, necesitamos otro brazo, que es el brazo revolucionario. Entonces estaríamos dispuestos a utilizar las dos vías, que nos corresponde a los originarios de este país. A través del brazo democrático seguimos sus leyes, seguimos el mismo parámetro de nuestros opresores y es por eso que tenemos diputados en el parlamento. Pero hay otro brazo que está debajo del poncho y es el brazo que hace las movilizaciones y trabajo ideológico-político en las comunidades. Si perdemos con el brazo democrático, podemos utilizar el otro brazo, si este brazo no funciona entonces trabajamos el otro. Nosotros pensamos que en el futuro tenemos que autogobernarnos con nuestro modelo comunitarista, aquí no habrá ni ricos ni pobres. Nosotros no vamos votar a los blancos de este país, no vamos a cometer el mismo error que ellos cometieron. Ellos son racistas, nos excluyen, nosotros vamos a incluir negros, blancos, mestizos, pero bajos nuestras leyes. El modelo comunitarista es el modelo de nuestros antepasados desde el Tiahuanakense hasta el incanato hasta la llegada de los españoles. En esos tiempos no había pobres, era prohibido andar sucio, tener hambre, todos trabajaban según su necesidad, según su capacidad. Lo que proponemos es que tiene que haber la igualdad de derecho, no tiene que haber discriminación de ninguna clase ni económica, ni social, ni política. No habrá opresores ni oprimidos, eso es una sociedad comunitarista donde el hombre vive feliz y contento. Actualmente en las ciudades un montón de gente quiere trabajar pero no hay trabajo, la iniciativa capitalista va absorbiendo, va chupando todo lo que tenemos, nosotros no estamos de acuerdo con el capitalismo, mucho menos con el imperialismo. Nosotros

queremos el comunitarismo fusionado con una sociedad socialista, creemos en lo nuestro, lo autóctono. No queremos importar. Lo que si queremos es retomar contacto con otros pueblos indígenas desde México, o por que no decirlo desde Alaska hasta la Patagonia y desde las serranías peruanas hasta las amazonias brasileras porque es en todo ese territorio que estamos sembrados nosotros los indígenas (MOVIMIENTO INDIGENA PACHAKUTI)<sup>19</sup>.

Las palabras del líder indígena no solamente tienen importancia como elementos de la composición étnica del país, sino que también configuran un cúmulo de ideas que después llegarían casi intactas a la asamblea constituyente, para permear los principios del indígena consignados en la carta de 2009. Otra cosa que es importante son las referencias al modelo comunitarista, aquel de sus antepasados, básicamente con igualdad de oportunidades, una igualdad real combinada con el sentir cooperativo y solidario que pudo haber sido fundamental para consolidar el régimen de *autonomías*, más aun con las interesantes referencias a la no existencia de discriminación “de ninguna clase ni económica, ni social, ni política”.

El MIP para VALENZUELA (2004), no había buscado atraer al electorado mestizo en tanto que de manera abierta se identificaba únicamente con los indígenas. Quispe además se mostraba hostil al clero católico y abiertamente promovía la religión *cósmica andina*, llamando a expulsar a la policía desde los ayllu, “a quemar la bandera boliviana y destruir las instituciones estatales en las zonas rurales donde tiene fuerza”, lo cual es coherente con su discurso en donde se busca acatar las normas de los blancos, pero de igual manera mantener otro brazo revolucionario. En lugar de realizar acciones militares aisladas, Quispe planteaba el preparar un levantamiento nacional armado de masas. “La tesis de Quispe es que hay que volver a una sociedad basada en el trueque y en las comunidades igualitarias agropecuarias (ayllu)”. (VALENZUELA, 2004, pág. 36).

Ambos partidos *indianistas*, el MIP y el MAS, guardan similitud en la oposición al modelo de privatización impuesto por los principales partidos desde 1985, así como a la republica a la que tildan de “oligarca, racista y proimperialista”. Ambos movimientos se nutren de las fuertes marchas, bloqueos y movilizaciones sociales, de un corte reaccionario

---

19 Fragmento de entrevista a Felipe Quispe “El Malku”. Recuperado el 20 de octubre de 2010, de: <http://www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/Movimiento%20Indigena.pdf>

compuesto por las vías de hecho. El MAS, llama a formar un vasto movimiento antiglobalización en el continente, en tanto el MIP busca formar un partido panindio que levante a las poblaciones indígenas originarias desde Alaska hasta la Patagonia. (VALENZUELA, 2004, pág. 28).

Otro momento fundamental dentro del debate que toca a la población indígena en Bolivia es en el que se vive con la denominada guerra del agua, mundialmente conocida, producto del declive y la desorganización de la clase obrera, que frente las reformas neoliberales, produjo una forma de contrarrestar las acciones estatales, con nuevas formas democráticas de organización popular, que salieron a la luz pública dentro del movimiento indígena contra la privatización del sistema de agua de Cochabamba en el año 2000, convertida en uno de los iconos de la izquierda internacional y de la resistencia contra el neoliberalismo (TAPIA, s.f.). Lo más relevante de la guerra del agua para TAPIA (s.f.) es el tipo de organización política que la impulsó, en tanto la *Coordinadora por el Agua y por la Vida de Cochabamba* representa la convergencia de nuevas formas democráticas de movilización social, que son centrales en la nueva izquierda, esta vez no solo un movimiento reaccionario y que impulsara paros o movilizaciones de tipo coercitivo, sino una manifestación de corte democrático.

Durante esta Guerra del Agua se habría logrado la generalización a nivel nacional de la demanda de Asamblea Constituyente como el lugar para la “refundación del Estado boliviano” (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007). Esta primera experiencia de expulsión de una transnacional en el mundo, marca un punto fundamental de inflexión frente al modelo neoliberal, en donde los espacios cotidianos volcaron el interés de la comunidad hacia lo político, a partir de la certeza vivida por la población, ante la posibilidad de ejercer acción y control político aún en momentos de amplia y variada deliberación de la colectividad. La Coordinadora de la Defensa del Agua y de la Vida se presentó como se ha dicho como un nuevo tipo de organización, que entre sus principales características tiene la de haberse constituido como instrumento de los sectores populares a partir de la unión y solidaridad de diferentes actores sociales sobre la base de la consecución de objetivos claros, definidos colectivamente (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007, pág. 60).

Todas estas luchas y debates resaltados, las uniones a favor de la coca, la división social, el establecimiento de comunidades solidarias bajo esquemas de deliberación política

pluritaria, y demás, lograron que para el año 2002 el Estado boliviano estuviera debilitado. Durante ese año la economía boliviana pasaba por una aguda crisis fiscal, el gasto social se desprendía de la caridad internacional (principalmente de Venezuela), y en el plano político, el sistema de partidos políticos tradicionales perdía credibilidad como consecuencia de los frecuentes casos de corrupción, la ausencia de autoridad, legitimidad y gobernabilidad (NINA, 2007, pág. 186).

Este era un Estado frágil, con una creciente divergencia a nivel político que dentro del contexto diverso del proyecto nacional, generó que en el mismo 2002, los pueblos originarios de Tierras Bajas, protagonizaran una nueva marcha: La Marcha por la Asamblea Constituyente, por la soberanía popular, del territorio y los Recursos Naturales, esta marcha impulsa y plantea por primera vez la demanda de una reforma estatal de nivel profundo a través de una Asamblea (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007, pág. 60). En el lapso de los años 2000 y 2003 una red de activistas sociales, independientes o ligados a organizaciones comunitarias y corporativas, se movilizaron de manera permanente, difundiendo información destinada a reforzar un sentido general de crítica hacia la manera en que las elites y clases gobernantes, habían administrado ineficiente e injustamente los recursos naturales (agua, gas, petróleo, minerales, etc) (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007, pág. 62), este periodo fue denominado como la Guerra del Gas, pues uno de los principales temas a los cuales se hacía contraposición era la exportación de Gas a Chile, en este momento se presenta de nuevo una solicitud para la realización de una Asamblea Constituyente.

La guerra del agua define las matrices sociales de la rebelión que, durante seis años consecutivos, van a sostener los movimientos sociales bolivianos, desde abril de 2000 hasta mayo y junio de 2005. La rebelión social tiene su propio itinerario, con sus altas y bajas, con sus flujos y reflujos; comprende hitos importantes en la construcción de la memoria corta de esta historia reciente: el bloqueo de caminos en septiembre de 2000, la marcha indígena por la Asamblea Constituyente; las elecciones de 2002, el motín policial de febrero de 2002, con el subsecuente desborde de muchedumbres y masas en las ciudades de La Paz y El Alto; la guerra del gas de octubre de 2003, con la consiguiente renuncia del presidente y el colapso del gobierno, lo que indico la primera transición política (PRADA, 2008, pág. 187).

Rodrigo VALENZUELA FERNÁNDEZ (2004), en su escrito “Ciudadanía y Pueblos indígenas en Bolivia” resalta que en Bolivia no se ha realizado un dialogo adecuado con los

sectores sociales, salvo cuando el mismo se ha suscitado bajo presiones. La demanda indígena sobre la que se consolidan los movimientos sociales, se estructura para el académico sobre la base de varios puntos como la tierra y territorio, planteando la necesidad de resolver aquellos problemas vinculados con la asignación de recursos para los indígenas y originarios, antes de “consolidar concesiones y repartir más tierra a empresas extractivas por la vía de resoluciones administrativas” (pág.32), esto quiere decir la aplicación del derecho a la consulta y participación en las decisiones que les afecten como comunidad, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, que fuera ratificado por el Parlamento boliviano aun antes de la Constitución del año 2009. De igual manera que las medidas en cuanto a política económica y social también sean concertadas con los pueblos indígenas originario campesinos, en tanto se consideran una población discriminada y marginada ante el creciente aumento de la pobreza.

La falta de consensos con los pueblos indígenas también se ve reflejado en el tema de justicia, al menos previo a la Constitución plurinacional, VALENZUELA FERNÁNDEZ (2004) indicaba, como se había llamado a despolitizar el poder judicial como mecanismo para garantizar la autonomía e imparcialidad, y con ello eliminar la corrupción. Los indígenas consideraban que la corrupción constituye “el mal más generalizado que afecta al país en las últimas décadas, comprometiendo a todas las esferas del Estado y los mecanismos de definición de políticas” (pág.32).

Otro punto sobre el cual se consolida la demanda de los movimientos indígenas, es la Coca, el derecho a producir y consumirla de acuerdo con los patrones que marca la tradición negándose por tanto a que estas prácticas sean estigmatizadas y perseguidas. “El movimiento de los llamados cocaleros sostiene que esto constituye un problema real para el país, y como tal debe ser resuelto en un dialogo abierto, bajo criterios de dignidad y soberanía nacional”. (pág.32).

El movimiento indígena ha propendido por un lugar dentro del espectro político que no da cuenta de su espacio como comunidad o etnia, aun siendo mayoría como pudo verse, dentro del territorio correspondiente a la nación boliviana, y ante las barreras que no le han permitido el desarrollo y mantenimiento de su cultura ancestral. Los problemas relativos al territorio y a la explotación de la hoja de coca dejaron de ser coyunturales para convertirse en algo de diametral importancia, junto con las demandas de naturaleza política, derivadas

sin embargo de situaciones que como las del agua y el gas, tocaron las fibras profundas de la cohesión social de estas comunidades, lo que puede explicar el cambio en la naturaleza del debate, desde comienzos del siglo XXI.

Todo esto, permitió que para el año 2002, el movimiento político de Evo Morales tuviera la segunda votación en las elecciones generales, lo que produjo también que para el 2005 fuera candidato presidencial obteniendo el 54% de los votos. La llegada de Evo Morales al poder, posesionado el 22 de Enero de 2006, representa el resultado de una lucha de los movimientos indígenas por llegar al poder, haciendo parte del llamado Socialismo del Siglo XXI, en el cual pretende acabar con el modelo neoliberal; también, manifiesta un cambio constitucional que busca una Bolivia que reconozca su diversidad, dando tratamiento igualitario a sus ciudadanos, lo cual se refleja en el discurso de posesión de Morales:

Los pueblos indígenas -que son mayoría de la población boliviana-, para la prensa internacional, para que los invitados sepan: de acuerdo al último censo del 2001, el 62.2% de aymaras, de quechuas, de mojeños, de chipayas, de mulatos, de guaraníes. Estos pueblos, históricamente hemos sido marginados, humillados, odiados, despreciados, condenados a la extinción. Esa es nuestra historia; a estos pueblos jamás los reconocieron como seres humanos, siendo que estos pueblos son dueños absolutos de esta noble tierra, de sus recursos naturales

(...) Como parlamento tienen una enorme responsabilidad, como parlamento tienen una tarea de cumplir: el pedido clamoroso del pueblo boliviano, que es la Asamblea Constituyente, una refundación de Bolivia que reclaman los hermanos indígenas de todo el país, el movimiento popular. Todos los sectores, queremos una Asamblea Constituyente de refundación, y no una simple reforma constitucional. Una Asamblea Constituyente para unir a los bolivianos, una Asamblea Constituyente donde se respete la diversidad

(...) queremos que mediante la Asamblea Constituyente vivir esa llamada unidad de la diversidad. Somos diversos, y por eso tengo mucha confianza que esa Asamblea Constituyente va ser un espacio, una instancia que permita unir mejor a los bolivianos. Paralelamente juntos tenemos que garantizar el Referéndum sobre la autonomía. Queremos autonomía, los pueblos indígenas originarios históricamente, antes de la vida republicana de Bolivia lucharon por la autodeterminación. Autonomía no es invento de nadie, es la lucha de los pueblos indígenas de toda América por esa autodeterminación. Pero queremos autonomía, autonomía con solidaridad, autonomía con reciprocidad, autonomía donde se redistribuya las riquezas, autonomía para los pueblos indígenas, para las provincias, para

las regiones. Buscamos eso, y eso se debe hacer uniendo a Bolivia y eso debe hacerse mediante la Asamblea Constituyente. (MORALES, 2006)<sup>20</sup>

La asamblea constituyente, planteada por Evo Morales fue propuesta como se mencionó, por primera vez por los indígenas de tierras bajas en 1990, pero tomó fuerza de la demanda nacional en la “guerra del agua” de abril de 2000 y en la “guerra del gas” de octubre de 2003, en consonancia con la nacionalización de los hidrocarburos. Sin embargo, fue finalmente el nuevo gobierno el que convocó formalmente la conformación de la asamblea en marzo de 2006. En su primer año de funcionamiento, aquel conclave destinado a refundar el país dejaría en evidencia algunos problemas estructurales de Bolivia, uno de ellos bastante lógico, la dificultad *crónica* para traducir las iniciativas populares en propuestas institucionales realistas y efectivas para el cambio político, económico y social, además de la escasa capacidad del MAS para articular las demandas corporativas de los sectores que componen. Varios problemas tuvo la asamblea, que ampliaron el debate, en tanto la nueva Carta Magna llegó a verse como un pliego petitorio de tipo sindical, ante la influencia de las ONGs, en tanto se vislumbró ausencia de representantes propios de la izquierda indígena, aunado a las desavenencias y discordancias entre los constituyentes campesinos y aquellos provenientes de clases medias urbanas (STEFANONI, 2007, pág. 86)

### 2.1.2 LOS SINDICATOS

Los sindicatos son también un grupo fundamental en la lucha por la Asamblea Constituyente, su historia está estrechamente ligada a la de los grupos indígenas. Los sindicatos obreros bolivianos tienen origen en la minería extractiva del estaño, así como en las asociaciones de trabajadores ferroviarios de principios del siglo XIX. Estas organizaciones sindicales fueron influenciadas por el sindicalismo revolucionario, de corte troskista o marxista. Los sindicatos agrarios por su parte se forman luego de la Guerra del Chaco (1932 – 1935) la cual enfrentó a Bolivia con la republica de Paraguay.

No puede desconocerse que antes de la conformación de sindicatos, se estaba en presencia de gremios en los que se agrupaban por ejemplo los sastres, campesinos y artesanos en los centros urbanos. Estos gremios se vieron matizados por inclinaciones

---

20 Discurso de la toma de posesión.

políticas y por afinidades hacia el gobierno de turno, sin embargo durante el siglo XIX no podría hablarse de un movimiento obrero como expresión organizada de un grupo que reaccionara frente a una situación económica. Las masas artesanales y gremiales entonces, no participaban organizadamente de las decisiones económicas, por el contrario, el incipiente desarrollo económico del país durante ese siglo puede ser considerado como un obstáculo a la formación de un verdadero proletariado urbano. Esta es la característica de aquellos años en los que se presencia la constante organización de “movimientos mutuales, quienes no poseen ni la conciencia ni los medios para mejorar notablemente su posición en la sociedad” (QUISBERT, 2007).

En las urbes, los artesanos sucumbieron ante la dominación de los comerciantes que controlaban su actividad, lo que concurrió en una proletarización creciente por obra del trabajo asalariado que reemplazó el carácter de ayuda mutua que hasta entonces habían tenido los gremios, ayuda basada en los propios principios de los pueblos y naciones indígenas. Entre las organizaciones que surgen en los primeros veinte años del siglo XX se destacan la Federación de Ferroviarios de Oruro y el Centro Tipográfico, el cual ya no aceptó la colaboración entre patronos y empleados, actuando solo en defensa de los intereses de los gráficos asalariados.

El movimiento de organización del artesanado boliviano y de los nacientes grupos asalariados tuvo su primera expresión en la Federación Obrera de La Paz creada en el año 1908. El año 1912 se funda la Federación Obrera Internacional (FOI) de tendencia anarquista que contaba con 22 sociedades gremiales y 12 sindicatos afiliados. La FOI se adhirió a la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT) y adoptó como símbolo la bandera roja cruzada por una franja negra, universalmente aceptada por los anarquistas. La FOI reivindica una jornada de trabajo de ocho horas, ya que era norma corriente en la industria de principios de siglo la jornada de diez o más horas. En el año 1918 la FOI pasa a denominarse Federación Obrera del Trabajo (FOT) que acogió a los mineros y ferroviarios y es a través de ella que lideraron las luchas reivindicatorias de los trabajadores (...) Las tendencias, la marxista y la anarcosindicalista, se disputan la dirección del movimiento obrero, triunfando los marxistas, los cuales dieron nacimiento a una nueva entidad obrera llamada Federación Obrera Sindical (FOS). Sin resignarse, los anarcosindicalistas mantendrán la existencia formal de la FOT, la cual subsistirá bajo esta denominación hasta la Guerra del Chaco (QUISBERT, 2007).

Las mujeres también han sido agentes importantes en la movilización sindical boliviana. El 29 de abril de 1927 fue fundada la Federación Obrera Femenina de la Paz. Para unir esfuerzos tanto masculinos como femeninos el 15 de junio de 1938 se funda el Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni. Las mujeres, tuvieron una destacada participación en la lucha contra lo que el movimiento denominaba “Rosca” y los gamonales durante la revolución de 1952, las mujeres de la Paz lucharon junto a los obreros fabriles en 1952. Las mujeres de los trabajadores del estaño combatieron al lado de sus compañeros en la ocupación masiva de las minas, “obligando al gobierno de Paz Estenssoro a decretar la Nacionalización de las minas” (BOLIVIA, s.f.).

Tras seis años de luchas, los trabajadores de las minas y las ciudades, habrían de vencer por tercera vez en la historia de Bolivia al ejército boliviano (9 de abril de 1952), lo que hace que se nacionalicen las minas y se implemente la reforma agraria. En 1952, se forma la Central Obrera Boliviana (COB), jalonada por el Partido Obrero Revolucionario (POR), esta central se constituye en organismo central máximo de los trabajadores manuales e intelectuales, de todos los sectores de Bolivia: mineros, gremiales, fabriles, etc. (QUISBERT, 2007).

El tema agrícola no puede dejarse de lado, el 2 de agosto de 1953 se promulga la Ley de la Reforma Agraria. En 1964, el movimiento popular derriba al gobierno del MNR (Paz Estenssoro), sin embargo a último momento las fuerzas armadas y la agrupación RADEPA (Razón de Patria) se interponen entre el movimiento popular y el poder. Agosto del 71 marca una derrota más de los trabajadores revolucionarios cuando el coronel Hugo Banzer Suarez toma el poder por las armas. Su gobierno duraría hasta mediados de 1978. Los sindicatos son prohibidos luego de vaivenes democráticos y golpistas. De 1976 a 1982 la COB organiza la resistencia nacional frente a los regímenes militares (incluyendo los golpes del coronel Natusch en 1979 y del general García Meza en 1980), lo que posibilita la reapertura del proceso democrático en 1982 (BALDIVIA, 1986).

Por momentos el organismo laboral se asemeja mas a un gran movimiento cívico que a un sindicato, pues su consigna encarna el sentimiento colectivo y sus huelgas generales) solo tres en seis años) movilizan a todos los sectores ocupacionales (BALDIVIA, 1986). En noviembre de 1982 asume el gobierno Hernán Siles Suazo, apoyado por una gran coalición autodenominada de izquierda, popular, democrática y antiimperialista.

En septiembre de 1984, los Comités de Amas de Casa de los distritos mineros de Siglo XX, Catavi, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” y el sindicato de Trabajadoras del Hogar exigieron en el VI Congreso de la Central Obrera Boliviana que se creara un puesto para ellas en el Comité Ejecutivo de la Central Sindical, quejándose al no tener representación en la COB, pese a su lucha “codo a codo” (BOLIVIA, s.f.).

Por otra parte, en Marzo de 1986 en el XXI Congreso Nacional Minero, realizado en Oruro, se aprueba el apoyo a Victor Paz, en el parlamento de 1985 frente a Banzer quien era considerado el mal menor. Para QUISBERT (2007), si bien es evidente que los trabajadores han defendido sus fuentes de trabajo, han diferenciado lo estatal de lo privado, porque resulta inoficiosos tratar de defender a la empresa privada desde el seno de los trabajadores, “sabiendo que el poder está en manos de ellos y todo cuanto hacen es para su beneficio”.

La lucha sindical ha sido fundamental para la estructuración constitucional de Bolivia, en razón a su estrecha relación con el tema indígena. Los sindicatos han participado de todas las decisiones del gobierno, dejando presente su posición y aportando a la conformación constitucional, en tanto se ha buscado la composición de un gobierno que evite la injusticia y abogue por la garantía de medios para el trabajo, y la gestión responsable de recursos. Sin embargo, no son los sindicatos quienes han tenido en su agenda la búsqueda de un régimen autonómico, sino de medios de control y efectiva participación ciudadana, así como gremial.

### *2.1.3 LA MEDIA LUNA*

Para analizar la propuesta constitucional de Evo Morales, no se puede dejar de lado a la unión de “la media luna”, factor predominante en la organización del territorio Boliviano y en la lucha por la redacción de la Constitución, en la medida que fueron autodenominados como opositores, y al diferenciarse de otros departamentos en cuanto a la cantidad de habitantes indígenas. Esta región está integrada por los departamentos de Pardo, Beni, Santa Cruz y Tarija, en los cuales la población indígena no supera el cuarenta por ciento de indígenas, en comparación con los otros como La paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca quienes cuenta como mínimo con el sesenta y cinco por ciento de población indígena.

La historia de la media luna se remonta a años atrás, tomando en cuenta la trayectoria del Comité Cívico de Santa Cruz, articulador central de los departamentos pertenecientes a la *media luna*. Desde su fundación en 1950 este comité ha representado mayoritariamente a la neo-oligarquía, con fuertes raíces en la zona e involucrado cada vez más en la producción de azúcar, algodón y soja, y desde los años 70 en la exportaciones de gas (MEDINA, 2008).

Aunque *la media luna* cuenta con más de 200 organizaciones de la sociedad civil, sus portavoces más visibles son representantes de los sectores dominantes del comercio como la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), la Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) o la Cámara de Industria y comercio (CAICO), que desde 1996, incorpora a representantes de las compañías de petróleo y gas extranjeras. Desde sus inicios mostró su oposición regionalista contra el MNR, apoyó los golpes militares de 1964 y 1971, este último efectuado por el cruceño Hugo Banzer, con el que la elite local no solo ganó influencia política sino también créditos y tierras, “beneficiándoles además de una devaluación que favorecía a las exportaciones agrícolas en un periodo en que el departamento se volvió centro clave en la elaboración y exportación de cocaína vinculada a las fuerzas armadas” (MEDINA, 2008).

Pero lo más importante de *la media luna* para este estudio, es la presencia de fuertes ideas desde el punto de vista de la creación de una reforma que le permitiera a sus departamentos, en especial a Santa Cruz, una capacidad de autonomía mayor a la que históricamente le ha permitido el modelo unitario centralista. Las demandas autonomistas de Santa Cruz, que por su parte lidera a los departamentos de Tarija, Beni y Pando comenzaría poco antes de la llegada al poder de la izquierda indígena. La denominada *pueblada*<sup>21</sup> de octubre del año 2003 promovida por los movimientos indígenas, acabaría no solo con el gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez Lozada sino que destrozaría a los partidos que garantizaban la presencia cruceña en el poder central, incluyendo espacios estratégicos como el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Arrastrado hasta el Palacio Quemado por la crisis política y social, y sin su propio partido, Carlos Mesa (2003-2005)

---

<sup>21</sup> Esta es una forma de denominar el alzamiento del pueblo, comúnmente usado dentro de países como Bolivia, los diccionarios por analogías asimilan el término a: “alzamiento”, “insurgencia”, “insurrección”, “levantamiento”, “movimiento”, “revuelta”, “solevamiento”, “sublevamiento”, “rebelión”. En varios sitios en internet correspondientes a movimientos indígenas, se suele llamar de esta forma a sus movilizaciones o protestas.

“no solo excluyó a las elites cruceñas de sus tradicionales cupos en el gabinete nacional sino que atribuyó a estos sectores una mentalidad provinciana” (STEFANONI, 2007, pág. 42).

Esta región, representa según lo expuesto hasta ahora, la oposición a las solicitudes de los indígenas, presentadas en la Agenda de Octubre de 2003. En contraposición a estas solicitudes de organizaciones indígenas, el “Movimiento Nación Camba y la Unión Juvenil Cruceñista se pueden considerar como los exponentes más extremos de la llamada «Agenda de Junio» (2004)” (ASSIES, 2006).

La dirigencia cívica aprovechó hábilmente un aumento en la gasolina, en enero de 2005, para alimentar la llama regionalista y antipaceña, y mediante una activa campaña proselitista –que contó con el apoyo de grandes medios de comunicaciones locales- el Comité Cívico logró imponer la agenda autonomista denominada “agenda de enero” (STEFANONI, 2007, pág. 42).

La agenda opositora entonces, se centraría en el rechazo al centralismo desde La Paz y las tierras altas, al igual que en la demanda de un referendo sobre los departamentos autónomos, bajo el entendido de apoyo a una «Bolivia productiva» para dar por concluidos los conflictos sociales que amenazaban la productividad y las exportaciones bolivianas. En el fondo, es una agenda propuesta por los departamentos de las tierras bajas: primordialmente Santa Cruz, junto con Tarija en el Sur, Beni y Pando en el Norte, que vio su plena articulación durante las manifestaciones de junio de 2004 y enero de 2005 en Santa Cruz (ASSIES, 2006). Todo lo anterior se incrementa y fortifica como se vio, con la llegada de Evo Morales al poder.

Para el periodo de 2000 a 2005, como lo expresa Cesas ROJAS (s.f.), Bolivia “avizoraba en sus momentos de crisis dos peligros externos: desde el occidente, la irrupción de una revolución violenta, y desde oriente, el separatismo, es decir, la radicalidad como salida”. De esta misma forma el autor señala que en diciembre de 2001 el poder social produjo la victoria aplastante del MAS, donde uno de los espejos se rompió: “el poder gubernamental dejó de reflejar el poder económico y dejó de ser reflejado (en positivo) por el poder mediático”, lo que trae como resultado un repliegue táctico hacia Santa Cruz, emergiendo un actor que agita las banderas de la autonomía: el comité cívico, cruceño.

El nuevo poder gubernamental que se empieza a tejer en la Paz (desde el gobierno de Carlos Mesa) sería desprestigiado al ser tildado como centralista, sin embargo su verdadero problema consistió en haber dejado de servir al poder económico, fundamentalmente cruceño (ROJAS, s.f.). Posteriormente sobrevendría la propuesta autonomista de la *media luna*. Esta una clara lucha entre el poder económico y el poder social, el primero en cabeza de los departamentos más activos económicamente (la media luna) y el segundo representado por un indígena (Evo Morales) que como abanderado del tema de clase y las reivindicaciones étnicas y originarias, llega al poder luego de múltiples luchas, y de que el gobierno estuviera en manos de los bloques económicos, los cuales al perder la posibilidad de regir la política central, que como se ha indicado les había favorecido anteriormente, buscan guarecerse en las ideas autonomistas que circunscriban su poder económico enteramente a su región, altamente productiva.

Este movimiento de *la media luna*, no tiene características uniformes, ya que dentro de él militan las clases altas pero también se encuentran personas de clase media y clase baja; se caracteriza por el deseo de “darle continuidad vía autonomías al neoliberalismo, y la inserción en la globalización capitalista”, también por llevar la bandera de la supuesta libertad de los más fuertes, para con ello afrontar las rivalidades sociales en condiciones favorables (ROJAS, s.f.).

Algunos titulares de prensa resaltaron la presencia dentro de la historia de Bolivia, de diversos conflictos políticos, económicos y sociales; “(...) el momento actual es el más delicado a causa de los pronunciamientos independentistas y de separatismo promovidos por la denominada “media luna”, que podrían originar la división del país” (BARRIGA, s.f.)<sup>22</sup>. Los prefectos (líderes de los departamentos previos a la constitución de 2009) de la Media Luna, con la llegada al poder de Morales, se configuraron como oposición e impulsaron la constitución de gobiernos departamentales autónomos y el rechazo por el proyecto constitucional pues su deseo era limitar las transferencias de recursos entre regiones y reducir el poder del gobierno nacional (central).

---

22 BARRIGA, Carlos. “Bolivia atraviesa el momento más delicado de su historia”. Recuperado el 20 de octubre de 2010 de: <http://www.grupoidd.org/regiontrans/BOLIVIA%20ATRAVIESA%20EL%20MOMENTO%20%93M%C1S%20DELICADO%94%20DE%20SU%20HISTORIA.doc>

El tema de la distribución de los recursos naturales guarda estrecha relación con la búsqueda de las autonomías, ya que los departamentos que conforman *la media luna* son los que tienen una mayor concentración de tierras y una participación que podría tomarse como desproporcionada o injusta, de los ingresos por hidrocarburos, en la medida que estos recursos entran a la nación y esta los distribuye entre todos los departamentos, lo que genera que la cantidad que ingresa al departamento no productivo o rentable, sea mejor a la que ellos le generaron a la nación.

La lucha por las *autonomías* busca que los ingresos sean destinados a los gobiernos subnacionales y no a la nación, para de esta forma aumentar los ingresos de los departamentos que en principio los habrían producido. El presidente Evo Morales, reconociendo la división dentro de su país, “moderó parcialmente su discurso y aceptó las autonomías regionales luego de haber convocado a votar por el NO en el referéndum autonómico” (STEFANONI, 2007, pág. 42). La lucha a nivel político por la conformación del Estado boliviano, tiene detrás un profundo escenario económico de conflicto con la distribución de los excedentes por la explotación de recursos naturales y algunos otros réditos de los modelos económicos que a escala departamental han hecho exitosos a los departamentos de la denominada *media luna*. El consenso político que puede evidenciarse en la carta política boliviana del año 2009, incluye la conciliación de los intereses económicos liderados por los cruceños, a la cabeza de la agenda autonómica.

Los departamentos de la *media luna* cuentan con fuentes amplias de hidrocarburos y soja, además son departamentos en los cuales existe una presencia grande de extranjeros, y la mayoría de sus ciudadanos son mestizos. Son entonces, departamentos económicamente autosostenibles y por lo mismo han tendido a ser defensores de la autonomía regional.

(...)en cada caso las propuestas autonómicas tienen sus particularidades, pues responden en cada departamento a un cálculo de sus fuerzas electorales y a un balance de los intereses estratégicos en juego, se puede observar que, de manera general, en las competencias disputadas a la exclusividad del nivel nacional, se hace evidente el proyecto de las élites regionales por mantener el control de los recursos estratégicos del país en beneficio de sus intereses económicos de clase (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008).

El referendo ya mencionado, permitía que los departamentos que lo aprobaron el 2 de julio de 2006 por simple mayoría, accedieran al régimen de autonomías departamentales

inmediatamente después de la promulgación de la Constitución Política del Estado. La asamblea debería establecer un régimen autonómico para dichos departamentos, dejando un procedimiento expreso para aquellos departamentos que, en el futuro, quisieran acceder también al régimen autonómico. (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, s.f.).

La constitución dejó abierta la posibilidad de adaptar gradualmente el esquema autonómico, es decir que cada entidad territorial decidiría (principio de voluntariedad) su entrada o no a este esquema, convirtiéndose según sus características en un tipo de autonomía. Los departamentos de la media luna habrían hecho este tránsito aun antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política del Estado en 2009. Este tema será abordado en detalle dentro del siguiente capítulo.

## 2.2 DEBATES ECONÓMICOS QUE TAMBIÉN DIERON ORIGEN AL MODELO TERRITORIAL

En este acápite, se hará referencia a la transición económica que se ha llevado a cabo en Bolivia, en tanto el modelo económico debe guardar relación estrecha con la Constitución, sus disposiciones y las realidades que diariamente enfrenta el gobierno en todos sus niveles, es así como se recorrerán diferentes modelos económicos hasta llegar al neoliberal, sin ser este el último modelo que se impone, en la medida en que con la llegada de Evo Morales al poder y la nueva Constitución se da origen al Socialismo del Siglo XXI, que no será tratado en la medida en que no es un antecedente sino una consecuencia de las nuevas disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones gubernamentales.

### 2.2.1 *LOS CICLOS PREVIOS*

La economía boliviana puede ser estudiada remontándose a los varios miles de años que cubre dicha época, con la presencia de las culturas asentadas en lo que hoy es Bolivia, las cuales avanzaron desde una economía natural y comunitaria, hasta formas de organización compleja, como la de los aymaras e incas, cuya mayor importancia para el presente estudio radica en que muchas de estas comunidades aún tienen asiento dentro del territorio boliviano.

Muchas de las ideas y cosmovisiones indígenas, han sido transmitidas a los indígenas actuales dentro de la configuración del proyecto de nación boliviana, se advierte entonces que si bien el indígena propende por el trabajo y la solidaridad, su esquema de vida le supone una propiedad de tipo comunitario por lo que las reivindicaciones al interior de la asamblea constituyente dejaron varios proyectos que se requieren para reconocer y proteger el desarrollo de los pueblos y naciones originarios, pero que son incompatibles con la gestión territorial, al menos en la teoría.

### 2.2.2 *EL LIBERALISMO*

Este periodo, también conocido como el Ciclo de Acumulación Liberal, se inició alrededor de 1880. Tuvo una trayectoria ascendente hasta alrededor de 1930, y a partir de entonces comenzó su fase declinante, y llegado el 9 de abril de 1952 se produjo su ruptura estructural con las revoluciones antes señaladas dentro de lo referente a los debates por cuenta del movimiento indígena.

El punto máximo alcanzado en los años de 1930, coincide con la gran depresión. En el orden interno, en esos años se llevó a cabo una reforma intelectual, que introdujo en Bolivia las nuevas corrientes del pensamiento político internacional, dando origen a nuevos partidos políticos encauzados en las corrientes del nacionalismo y el socialismo. La ruptura de 1952 no habría sido posible sin la actuación de un bloque social contestatario contra-hegemónico, el MNR, que llegó a ser el segundo Partido Histórico, y como tal, “le correspondió construir el venidero ciclo de acumulación, el del Nacionalismo”. (CESPEDES, 2006). Una vez en el gobierno, el MNR no cumpliría a cabalidad con las promesas realizadas, entre otras razones por el ingreso del país a un segundo período de Transición, sumergiéndose en una profunda Crisis Nacional.

La sociedad “feudalcriolla” deviene en una sociedad “feudalburguesa” con una cierta *modernización* de la economía en esta primera mitad de siglo, asentada con la presencia de algunas grandes industrias como las de cerveza, embutidos, molinos y textiles. Persistiría la exportación simple de minerales, así como el feudalismo agrario. La gran minería por su parte recae en la formación de una oligarquía vinculada al capital financiero internacional a la cual se adscribe una intelectualidad orgánica poco numerosa, pero con gran influencia política y económica. (EVER-COCA, 2008)

Durante la primera mitad del siglo XX se introducen algunas modificaciones en el sistema de propiedad de los medios de producción y transporte, sin embargo las tierras rurales siguen siendo de unos pocos latifundistas emparentados o asociados a los grandes mineros. Hasta la guerra del Chaco (1932-35) hay pocos atisbos de “propiedad estatal” (ferrocarriles, principalmente). Ésta llega solo con la nacionalización del petróleo, la creación de YPF y los bancos estatales. Tampoco mejoró mucho la situación de las grandes masas durante la primera mitad del siglo XX, por el contrario, se formó una “oligarquía usufructuaria de la riqueza nacional con grandes vínculos con el capital financiero internacional” (EVER-COCA, 2008).

A comienzos del siglo XX, en la *era del estaño*, se formó una “oligarquía minera” de corte moderno. A ella se le atribuyó el no haber encauzado sus grandes utilidades al progreso del país. La minería llegó a ser fuente de casi todos los ingresos del país, pero se señala que

fueron mal administrados y no contribuyeron al desarrollo del país. El petróleo empezó a ser explotado influyentemente desde la década del 20.

En la primera parte del siglo XX la industria de la construcción de edificios avanzó lentamente salvo grandes obras empresariales como bancos, empresas mineras, etc., y otras del gobierno y las municipalidades. Se avanzó poco en las grandes obras públicas y de infraestructura, los ferrocarriles, “después de su impactante irrupción de fines del siglo XIX y comienzos del XX, sufren un notorio estancamiento y deterioro”. La electricidad se expande a partir de la década del 30. Desde la década del 10 se desarrolla la aviación, primero militar y después civil (LAB, 1925). La primera mitad del siglo XX refuerza el carácter mono exportador del país, “concentrando en los minerales casi la totalidad de las exportaciones (...) El comercio interior sigue con un mercado interno restringido, poco capaz de dar cabida a una gran industria” (EVER-COCA, 2008).

La crisis y en cierta manera el poco avance de la económica liberal, logró ser estabilizada durante el gobierno del Presidente Siles en 1956. A partir de entonces, histórica y estructuralmente, se darían las condiciones para que Bolivia iniciara la construcción del ciclo de acumulación del Nacionalismo que habría de estar vigente de 1956 hasta 1982. En éste Período de Transición, “el MNR incurrió en un grave error estructural, cuando a partir de 1956 abandonó al bloque social, con cuyo invaluable apoyo había llegado al poder. Este error paulatinamente se convirtió en un obstáculo para el desarrollo del país” (CESPEDES, 2006).

### 2.2.3 *EL NACIONALISMO*

Podría señalarse, en relación con el contexto histórico y económico que a Bolivia le cabrían los calificativos de ser un país capitalista, y aún incluso atrasado y dependiente, lo que puede explicarse en el mal tránsito frente a los momentos mundiales, los periodos de recesión y un mal manejo de los ciclos de acumulación. La revolución de 1952 determinó cambios fuertes en la economía del país, que habrían conducido a la incorporación de grandes masas campesinas e indígenas al mercado interno, lo que implicó una hipertrofia del sector terciario y la adopción de un modelo de economía estatal predominante. (EVER-COCA, 2008). Lo anterior no es enteramente negativo, puesto que la economía estatal y cerrada fue el modelo más usado en los países de toda la región para las épocas, sin embargo

la misma debía corresponderse con una transferencia de tecnología suficiente para reforzar la industria nacional y el mismo modelo.

El ciclo de acumulación del Nacionalismo iniciaría alrededor de 1958 con una trayectoria ascendente hasta la década de 1970. Luego comenzaría a declinar hasta 1982. El punto máximo alcanzado en los años de 1970, habría coincidido con un período de trascendental importancia en el mundo, la llamada *crisis energética*, “la acción de la OPEP, el consecuente cambio de la matriz energética, la nueva división internacional del trabajo, el advenimiento de la época post-industrial y lo que recién ahora puede percibirse: el suave e imperceptible nacimiento de la sociedad del conocimiento” (CESPEDES, 2006).

Este ciclo estuvo caracterizado sin embargo por la pobreza. El partido gobernante (MNR), habría aplicado de manera defectuosa e incompleta propuestas programáticas que ya habían sido concebidas previamente con un plan de desarrollo elaborado por la Misión Bohan y recomendaciones del Informe Keenleyside (CESPEDES, 2006). Como resultado de ello, el campo se despobló aumentando la pobreza urbana y rural. La reforma a la educación tampoco habría ofrecido ningún resultado relevante que coadyuvara al desarrollo y la creación de empleo.

El voto universal no habría significado liberación política para el campesinado, menos de forma plena, y este quedaría entrampado sin sentido ni proyección histórica, más cuando el MNR abandonó al bloque social en 1956.

Este abandono explica por una parte, los acontecimientos de 1964, las dictaduras y el permanente conflicto socio-político que se agravó a partir de la década de 1970 (cuando nuevamente comenzó a rearticularse el bloque social contestario contrahegemónico, el mismo que años más tarde participaría activamente en la ruptura del Ciclo Nacionalista). Por otra parte, explica el crecimiento acelerado (i) del minifundio, parvifundio y surcofundio en los terrenos agrícolas dotados durante la reforma agraria, (ii) del sector informal de la economía y el advenimiento del sector delincuenciales vinculado con el narcotráfico, ambos originados en los crecientes niveles de pobreza y ante la dificultad de encontrar empleo en el sector formal de la economía, (iii) de las ONG's especializadas en atender a pobres, y (iv) de la importación y donación de alimentos, en vista de que el sector agropecuario no tenía capacidad para cubrir ni siquiera las necesidades alimenticias básicas de la población. El ciclo del Nacionalismo configuró un país de pobres, dependiente y

atrasado; dependiente de la cooperación internacional y de las donaciones del exterior. (CESPEDES, 2006).

Esta situación se agravaría con la institucionalización del clientelismo político, “la feudalización del sector público y la corrupción en el hipertrófico aparato estatal montado desde 1952” (CESPEDES, 2006). Aquí es importante recordar que uno de los principales mensajes de la lucha indígena y obrera es frente al marcado flagelo de la corrupción. Así, el ciclo nacionalista que había comenzado con la revolución anti imperialista del MNR, sólo subsistió contradictoriamente, gracias a la asistencia, ayuda y donaciones de los Estados Unidos.

A partir de 1977 se repite la historia. Un nuevo instrumento político, la UDP, “se entronca paulatinamente con el nuevo bloque social contestatario contrahegemónico, y juntos en octubre de 1982 provocan la ruptura estructural del Ciclo del Nacionalismo” (CESPEDES, 2006). El gobierno de la UDP tampoco habría podido cumplir sus promesas, sumiendo al Estado en una grave Crisis Nacional y dando inicio al tercer Período de Transición. En el primer tramo de este período (1982-1985) se habrían cometido “graves errores económicos”: la ausencia de una política adecuada en materia económica, así como la desdolarización y otros más, que terminaron en un impresionante proceso de hiperinflación, resultando más perjudicados los sectores constitutivos del bloque social.

El nacionalismo como modelo económico fue roto a partir de 1985, a través del neoliberalismo y la globalización, las cuales habrían entregado buena parte de la economía nacional a empresas transnacionales, fenómeno también de corte común con la historia de la mayoría de los países latinoamericanos entre ellos Colombia.

Con la revolución se perfila una estructura clasista más nítida aunque no simple. Surge una burguesía “burocrática” ligada a la economía estatal y surge también una “nueva oligarquía” minera y agroindustrial. La clase obrera urbana se acrecienta y expande. Los indígenas se incorporan al mercado nacional con su propia “burguesía” o sufren un proceso de descampesinización, especialmente en el sur y el oriente del país. Su emigración a las ciudades genera sectores informales empobrecidos e incrementa el proletariado. En épocas recientes se fortalece la burguesía “intermediaria” (grandes importadores y testaferros de capitales foráneos). (EVER-COCA, 2008).

#### 2.2.4 EL NEOLIBERALISMO

A partir de 1985, se habría retrocedido por el camino de la *capitalización*, que no es otra cosa que la privatización, en tanto el Estado entrega recursos estratégicos a empresas transnacionales y se desconcentra bajo los presupuestos neoliberales de optimización y eficiencia. Bolivia en conjunto puede considerarse como un país pobre, lo que no implica que sus estratos altos no gocen de lujos, ni tampoco que no existan diferencias entre ricos y pobres, por el contrario, la distribución de recursos crea -a imagen de varios ejemplos latinoamericanos-, un régimen con profundas inequidades sociales derivadas de las económicas. Hacia 1992, según cifras oficiales, los estratos cualitativos de no pobres y pobres representaban respectivamente el 25% y el 75% de la población y la pobreza extrema alcanzaba a más del 40%. (EVER-COCA, 2008). Naciones Unidas (2013)<sup>23</sup> indica que según los registros del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape) en términos porcentuales, la reducción de la extrema pobreza fue de 17,19 por ciento entre 2001 y 2012, de 3,2 millones de bolivianos y bolivianas que vivían en extrema pobreza en 2001, la cifra bajó a 2,3 millones hacía el año 2012.

Un total de 860.448 bolivianos abandonaron la extrema pobreza en este lapso por efecto según Naciones Unidas, de las políticas de redistribución de la riqueza aplicadas en el país. “En términos absolutos, el año 2001 había 3,2 millones de bolivianos que vivían en extrema pobreza; en 2012 esa cifra bajó a 2,3 millones en esas condiciones”, según las fuentes precitadas del Estado boliviano.

El cambio más importante fue la Reforma Agraria, que restituyó gran parte de la propiedad rural a los indígenas, lo que también ayudó a acrecentar el mercado interno. La conexión con el oriente permitió también, ampliar el espectro de productos agropecuarios y se avanzó en la industria basada en productos agrícolas, en especial el azúcar (EVER-COCA, 2008). Con la nacionalización de las minas, éstas pasaron a ser el sector más importante de la economía estatal, pero enfrentadas a la anarquía sindical, la corrupción política y el sabotaje de empresas transnacionales, lo que ya fue puesto de presente previamente.

---

<sup>23</sup> Tomado de la web de Naciones Unidas en Bolivia, <http://www.nu.org.bo/noticias/noticias-nacionales/crecimiento-economico-de-bolivia-permite-mayor-reduccion-de-la-pobreza/>

La organización del Estado Boliviano en los años ochenta, era un reflejo de la implementación del modelo neoliberal, al propugnar por la privatización, además de la desregularización en las diferentes materias. El punto de ruptura de este ciclo estuvo situado alrededor del año 2001. Los resultados logrados en 21 años de democracia fueron insuficientes, durante dos décadas el crecimiento económico fue pobre y los graves problemas ya anotados como la pobreza, exclusión, desigualdad, desempleo, los bajos ingresos, el déficit de servicios básicos, la brecha digital, así como la ineficiencia y poca transparencia de los partidos políticos y de las instituciones estatales, no fueron superados y por el contrario, muchos de ellos fueron en aumento hasta formar el momento crítico previo al año 2003.

Los grupos excluidos no pudieron acceder al poder a través de canales formales. Y algo muy grave, el bloque social, percibió que no era tomado en cuenta y que los graves problemas que les aquejaban continuaban irresueltos. Es más, se llegó al convencimiento de que el molde de la democracia pactada no tenía norte ni visión de país a largo plazo, y que la democracia había quedado reducida a una democracia de electores, muy lejos de una genuina democracia de ciudadanos donde prevalezcan plenamente no solo los derechos de ciudadanía política de electores, sino también los de una ciudadanía civil y una ciudadanía social con acceso al bienestar, a la educación, a la salud y los servicios básicos. (CESPEDES, 2006).

En esta época neoliberal se gestaron los procesos económicos y políticos que habrían servido como caldo de cultivo para una reconfiguración constitucional, la conjunción de debates sociales y económicos y la convergencia de intereses dispares conciliados en una iniciativa constitucional. Los eventos electorales en esta época se habrían reducido a impecables campañas de marketing, con una clase política en su conjunto apoltronada en los altares de la democracia, los partidos políticos entonces, se abrían hecho resistentes al cambio, perdiendo el contacto directo con la realidad. Paulatinamente, se habría incubado al interior de estos partidos políticos, una idea fundamentalista neoliberal relativa a que el mercado por sí sólo, podría resolver no solo los problemas de la economía, sino también, aquellos relativos al Estado y la sociedad. (CESPEDES, 2006).

Este facilismo habría desencadenado la naturaleza de la arritmia entre economía, Estado y sociedad, llegando al extremo de constituir al neoliberal como el peor de todos los ciclos económicos en 500 años de historia, lo anterior en tanto la unidad nacional llegó al extremo

de estar seriamente afectada como nunca antes en la vida de la República Boliviana. La sumatoria de desaciertos habría deteriorado gravemente la capacidad estructural de acumulación de Bolivia y por tanto la posibilidad de continuar reproduciendo por más tiempo estilos de desarrollo económico y formas tradicionales de hacer política, ignorando con esto, los cambios ocurridos tanto en el país como en el mundo. (CESPEDES, 2006). La ruptura de este ciclo neoliberal no es tanto uno más en la historia del país, sino probablemente el último con estas características, en tanto el capitalismo sin ningún parámetro es un desacierto aun para el más recio de los sistemas neoliberales, que dentro de varios ejemplos latinoamericanos han llevado a replantear el tamaño del Estado y su intervención en la economía.

Siguiendo la línea de los textos referidos, en efecto, la entrada con ímpetu del neoliberalismo en Bolivia fue coincidente con la grave crisis económica de mediados de los años 80. Los principales actores políticos y sociales “vieron en la hiperinflación de 1982-85 la manifestación más evidente de la crisis del modelo de desarrollo que había prevalecido en los treinta y cinco años precedentes”. (MORALES, 1992). También es importante que esta hiperinflación haya aparecido en los primeros años de redemocratización del país, luego de la dictadura, causada por la gran acogida de las ideas relativas a impulsar una economía de mercado como alivio para los problemas del país. Dentro de la Nueva política económica con el presidente Paz Estenssoro, quien da inicio a su labor en agosto de 1985, se resalta una liberalización amplia “de los mercados de bienes y factores”, al igual que una reducción muy significativa del tamaño del gobierno central en la economía. (MORALES, 1992).

Este modelo neoliberal tuvo aplicación como se ha señalado antes, por más o menos veinte años, tiempo coetáneo a la discusión de la reforma al Estado boliviano, cuando se empieza a cambiar de un modelo fundamentado en el capital, a un modelo sobre la base de lo social, es decir se pasa a un régimen social; esta ruptura de la legitimación del orden de las cosas tiene como antecedentes, la crisis “de credibilidad del sistema político en general, sus instituciones y sus procedimientos, así como la emergencia de organizaciones sociales diferentes a las sindicales que antaño asumían tradicionalmente todo el peso de las movilizaciones”. (CHAVEZ & MOKRANIA, 2007).

De esta forma, con el cambio al modelo denominado Socialismo del Siglo XXI, se llegó a dar la importancia merecida a los pueblos y naciones indígenas como individuos y

ciudadanos, con derechos, obligaciones y necesidades por satisfacer por parte del Estado. Desde octubre de 2003 Bolivia habría ingresado al cuarto Período de Transición en medio de una profunda Crisis Nacional que se estabilizó a fines del año 2005 cuando en las elecciones del 18 de diciembre el MAS logró una mayoría significativa que lo habilitó como cuarto Partido Histórico. (CESPEDES, 2006). Las condiciones históricas y estructurales son favorables a este nuevo esquema de gobierno para diseñar un nuevo ciclo de acumulación, el cual estaría signado por tener una *Matriz Indígena*, una ruptura total con lo acontecido entre 1825 y 2005.

Aun cuando parte de la doctrina previa a la expedición de la Carta Política del año 2009 indica que a partir de esta fecha se daría inicio a la Post-Nación, esto no es coherente con los resultados de estos proyectos de Nación que en muchos casos son inacabados, la misma historia, además de las formas y modos de producción han evidenciado un proyecto de nación fracasado, que probablemente ha logrado a través de una serie de reivindicaciones y concesiones a múltiple nivel, conciliar intereses económicos muy diversos, es decir, la unidad de una idea plurinacional que debe articular esquemas y proyectos de índole tan variada como su composición de base económica. Si bien el clima político puede ser favorable y estar medianamente equilibrado en atención a todos los debates expuestos, las crisis económicas domesticas aún a expensas de un estudio como el presente, están por verse, en especial en virtud a que el análisis económico derivado de la expedición del texto constitucional, escapa a las pretensiones y objetivos planteados en la introducción.

### 2.3 LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE EVO MORALES

Como lo señala Esteban NINA (2007), el proyecto histórico indígena, liderado por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS), tendría como objetivo que la nueva Constituyente liderara la responsabilidad histórica de diseñar y constituir un estado plurinacional y multicultural, dado que los pueblos indígenas andinos, amazónicos y del Chaco no se sentían en esa época identificados con un Estado-nación boliviano en la medida en que este los excluía y explotaba.

El movimiento indígena pretendía reconocimiento y ciudadanía efectiva, dentro de un Estado boliviano que les ayudara a su realización plena como pueblos distintos y en el que todos estos pueblos llegaran a convivir, un presupuesto claro en materia intra, inter y multi cultural con un reconocimiento a la diferencia. El Proyecto Histórico iría contra la unidad homogenizante del Estado y aquella calificada como sobrevaloración de la cultura occidental. Los indígenas, no habrían planteado constituirse en estados separados o ni siquiera proponer la creación de un estado federal de base étnicas, sino simplemente habrían buscado un Estado que reconociera adecuadamente aquellas diferencias étnicas (NINA, 2007, pág. 190).

El día 6 de marzo de 2006, se promulga la Ley No. 3365 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, al tiempo que se convoca a la consulta para el referendo Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales. Con esta fórmula se pretende resolver “un profundo conflicto entre dos proyectos políticos radicalmente opuestos, equiparándolos de manera artificial a través de estas dos normas”. (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). Previamente en cuanto a la media luna se explicó como su proyecto autonómico que escondía la reivindicación de intereses de grupos económicos sobre los departamentos auto sostenibles y dotados de una mayor riqueza relativa, que como indican los autores, se pone a la par del reconocimiento de las comunidades indígenas y su fatiga histórica que se había manifestado aun desde el MAS en una cantidad sin precedente de movilizaciones.

El gobierno nacional, liderado por Evo Morales, presenta ambas convocatorias “como el resultado de dos procesos sociales empujados por dos tipos de lucha, el de la Asamblea

Constituyente, como producto de las reivindicaciones sociales gestadas durante los diferentes ciclos de movilización social y el de las autonomías departamentales”, (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). Debe recordarse que estos dos actores son opositores y que finalmente la crisis social y económica los pone en la mesa de negociación del modelo de Estado en el cual se concilien las diferencias entre sí, pero que sobretodo debía lograr un real reconocimiento a los intereses de cada cual sin pretender (al menos no directamente) la desintegración nacional. Esta confrontación y pugna por intereses tan dispares, se presenta como resultado de una larga lucha contra el centralismo gestada desde las diferentes regiones de la *media luna* por los intereses ya puestos de presente, pero también como un poder con una institucionalidad inconsecuente con el desarrollo de los pueblos originarios, excluidos de la gobernabilidad pese a constituir la mayoría étnica del todo el territorio nacional.

Al equiparar los dos procesos, se soslaya un hecho de fundamental importancia: “los grupos de poder económico y que tradicionalmente gobernaron el país, ahora afincados en espacios departamentales de poder en las regiones, habían hecho de la lucha contra *el centralismo* la expresión de su resistencia a perder privilegios” (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). El gobierno entonces, lejos de plantear una lectura propia sobre el problema de la descentralización, asume el discurso de la derecha como válido, en un manejo político conciliador como se ha indicado, con lo que el verdadero problema de la estructura centralista del Estado boliviano, habría pasado a ser el punto fundamental para entender las estructuras sociales y económicas causantes de la exclusión del país, dejando a un lado los problemas relativos a la condición colonial y los de clase, es decir, la agenda autonomista habría absorbido a las luchas por el reconocimiento y la igualdad de los grupos marginados, convirtiéndose hábilmente en la lucha contra el monstruo representado en el centralismo.

El proyecto político de la derecha, retirada ahora del poder, se construyó a partir de la articulación de gobiernos departamentales de oposición “bajo la consigna de una supuesta lucha común contra el centralismo y embanderando proyectos autonómicos departamentales” (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). Con gran habilidad aquellos grupos de poder con ocupación tradicional de las instancias del gobierno nacional habrían pasado a criticar. Para las dos autoras, esta contradicción es evidente y conveniente, en razón a que cuando este Estado centralista es ocupado en su núcleo principal, por sectores sociales históricamente excluidos (indígenas), se empieza a plantear que esta conformación estatal ya no sería viable y entonces resulta una solución para reconfigurar el Estado a partir de la

suma de gobiernos regionales, queriendo restar con ello importancia al hecho histórico de que un indio (un Aymara) ocupara la primera magistratura de la nación.

La agenda autonomista de la *media luna*, de aquellos departamento tan económicamente sostenibles como se ha mencionado, detentadores clásicos del poder centralista mientras este fue útil, habrían disputado y cuestionado la importancia del cargo ocupado por Evo Morales Ayma, queriendo equipararse a este desde su posición como *gobernadores*, inexistente antes de la Constitución del año 2009, en especial cuando la Constitución se refiere a la no jerarquización en relación con las diferentes *autonomías*. Concluyen las doctrinantes, que desde las regiones (departamentos) se produce, por un lado, un movimiento político conservador, “que capitaliza el descontento social en las poblaciones de estos lugares por un mal implementado proceso de descentralización y se opone a cualquier medida gubernamental que suponga redistribuir la riqueza”, en tanto por otro lado, se inicia una dinámica política general en la que es central la disputa por la interpretación del concepto de democracia desde diferentes escenarios, el constituyente, el regional y el del gobierno nacional, que constantemente pone en cuestión la legalidad y la legitimidad de cada uno de los actores políticos”. (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). En el fondo lo que se habría jugado es el control del excedente económico proveniente del proceso de nacionalización, nada alejado de lo expuesto anteriormente, las prerrogativas y facultades sobre las decisión atinentes a los recursos naturales y la definición de las políticas sobre tenencia de la tierra.

## CAPÍTULO 3

### CARACTERIZACIÓN JURÍDICO TERRITORIAL DEL ESTADO BOLIVIANO

#### *Ñandereko*

*Este principio puede entenderse como la interpretación guaraní del vivir bien, en la Constitución se lo traduce como Vida Armoniosa, aunque la traducción literal del término sería nuestro tener (en algunos casos incluso se lo usa como nuestra nación). El fundamento de este principio, que más que principio podría comprenderse como una síntesis de la cotidianidad fructuosa y sustentable de estas comunidades, es la idea de la “bondad de la tierra” (Melià, 2008).*

*La base de este principio, de esta ética sería la bondad y la simpleza de los individuos, la idea del “buen ser” o “tekô jojá” (Melià, 2008: 103). El principio de la Vida Armoniosa contempla una serie de patrones de comportamiento, como el rechazo al hedonismo permisivo e individuado, a la voluntad individualista de acumulación de riqueza y de bienes, etc., al igual que sucede con el Suma Qamaña. La serenidad, la cordura y la búsqueda de la Vida Armoniosa (Ñandereko), serían objetivos concretos para evitar la represalia de la tierra.*

*Si se entiende al Ñandereko desde su traducción literal, el “buen tener”, contempla el tema tanto de la vida armoniosa como el objetivo de la “bondad de la tierra”. Ambos se complementan, la “bondad de la tierra” se la alcanza desde la “vida armoniosa”. “Entendemos por Ñande Reko el significado que le daba Montoya en su Tesoro de la Lengua guaraní (1639): Modo de ser, modo de estar, sistema, ley, cultura, norma, comportamiento, hábito, condición, costumbre” (Melià, 2008: 107). (CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2013)*

Para aterrizar en la resolución de la pregunta problema de la presente investigación, luego de haber planteado los diferentes discursos que sirven de base para el consenso relativo al modelo de estado unitario y que pueden establecer sus graduaciones, atenuaciones y cambios; de igual manera tras haber establecido los diferentes debates sociales, políticos y

económicos inmersos en el advenimiento de la discusión constitucional que permitió dar origen al modelo de Estado boliviano del año 2009; el presente aparte dará cuenta de la caracterización del modelo territorial, iniciando con una referencia al modelo propiamente establecido en el texto constitucional.

Se tratarán los aspectos propios de los principios que irradian el modelo territorial y que configuran la base del Estado tanto en materia constitucional como de administración y de gestión del territorio con la delimitación de las autoridades, entidades y unidades territoriales como desarrollo de los entes subnacionales propiamente estudiados desde los discursos clásicos. Estos aspectos se complementarán con la delimitación de competencias y el estudio del desarrollo del principio de autonomía territorial para dar cuenta de la transformación del Estado Boliviano y responder a la pregunta problema planteada desde el inicio de esta investigación, usando todo lo analizado hasta ahora.

Para empezar, es preciso hacer una introducción desde el constitucionalismo boliviano para entender no solamente el modelo que plantea la Carta Política actual, sino también las repercusiones de los debates y sucesos que se ilustraron en el capítulo anterior.

El primer capítulo de la Constitución boliviana del año 2009 (C.P.E.), se denomina *Modelo de estado*. Su primer artículo establece como Bolivia se constituye como un Estado “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. A continuación se hará una caracterización desde los principios que irradian el modelo territorial, pasando por la organización del mismo modelo hasta el régimen competencial y una breve mirada a la asignación de recursos, con el fin de establecer efectivamente si Bolivia se ha transformado a un estado regional o autonómico.

Bolivia es según la propia definición de su carta constitucional, un Estado unitario, plurinacional y comunitario, a la vez que descentralizado y con autonomías. Su carácter unitario debería implicar la singularidad y homogeneidad del poder, al igual que la extensión territorial propia de éste, sin consideración a entes subnacionales, sin embargo, la primera contradicción presente en el texto constitucional está en la idea de Estado *plurinacional*

unido a la de *comunitario*, que es rematada al destacar dentro del modelo el carácter estatal descentralizado y con *autonomías*.

Quiere decir entonces que el Estado como República integra y une<sup>24</sup> a su población bajo una única persona jurídica estatal, lo que se encuentra implícito en la idea del estado *soberano*, reconociendo la identidad, la diferencia y el carácter cultural y étnico de sus habitantes, dentro del llamado proceso integrador, pero con el reconocimiento de *autonomías*, las cuales como formas de entidad territorial, trascienden el discurso clásico de las formas o modelos de Estado, en tanto aterrizan realidades complejas, relativas a la población que las compone y al territorio sobre el cual tienen injerencia, y comportan en primer plano una caracterización administrativa para el ejercicio del poder, y la mejor distribución de competencias y recursos, al menos dentro de la idea que se desprende de la carta política.

La definición del texto constitucional boliviano, establece un punto interesante al referirse específicamente al carácter intercultural (las relaciones entre los diferentes grupos étnicos), fundado en la pluralidad, desarrollo que se verá, corresponde al principio de *unidad* y aquellos atinentes al desarrollo y administración territorial, en tanto se condiciona la misma como se ha mencionado al “proceso integrador del país”, además es importante para el esclarecimiento de los diferentes entes subestatales que integran o no niveles de gobierno (administración) y entidades territoriales con una complejidad única, cuyo estudio permitirá responder al interrogante antes referido sobre la transformación del modelo estatal boliviano.

Dentro de la misma definición del modelo de estado, se hace un reconocimiento a los orígenes indígenas, lo que seguramente corresponde a la necesidad política de reivindicación que puede ser el sustento de algunas autonomías que tocan a la comunidad indígena, ya que como asegura (MOLINA C. H., 2008), el proyecto es político y corresponde a una lógica instrumental; el artículo 2 de la constitución por su parte determina que en virtud a la existencia precolonial de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios se establece una garantía para su libre determinación aunque en el marco de la unidad del Estado, la cual se desarrolla como un derecho a la

---

<sup>24</sup> El principio de unidad está presente dentro del cuerpo constitucional e implica precisamente la cohesión de las diferentes naciones, en especial ante la presencia ancestral de las comunidades indígenas, reconocidas como naciones y pueblos *indígenas originarios campesinos*.

autonomía, al autogobierno, a la cultura, al reconocimiento de sus instituciones, y muy importante, a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a la carta y a lo que establezca la ley. Uno de los principales y más notorios avances en materia de reconocimiento a los sectores especialmente excluidos de manera histórica como los indígenas es este reconocimiento constitucional al encontrarse dentro del título correspondiente a las bases fundamentales del Estado, una disposición constitucional rígida (por la determinación del artículo 411 constitucional), que además integra disposiciones de instrumentos internacionales en materia indígena.

Se hace referencia también, a una figura política compleja denominada *nación boliviana*, conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2007). De esta forma, aun en un capítulo relativo al modelo estatal, la intención integradora del texto cobija aspectos como la población, y el respeto al culto (libertad de religión y creencias espirituales consignados en el artículo 4), la marcada interculturalidad del país con el reconocimiento como idiomas oficiales del Estado, no solo del castellano, sino de todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (artículo 5), y en donde se eleva a rango constitucional la obligación de la concurrencia de dos idiomas oficiales tanto para el gobierno plurinacional, esto es el del nivel superior o central, como para los gobiernos departamentales, indicando que uno de estos debe ser el castellano, y el otro es escogido teniendo en cuenta factores de uso, convivencia, circunstancias, necesidades y preferencias de la población o del territorio en cuestión. En cuanto a los demás gobiernos autónomos, se dispone que deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano. Por último se establece la capital, Sucre, al igual que los símbolos del Estado, los que siguiendo al espíritu integrador con el respeto a la multiculturalidad incorporan los signos clásicos desde la configuración de la república (y aspectos coloniales), al igual que signos de relevancia para la cultura indígena.

A primera vista podría considerarse que el modelo de Estado reflejado por los primeros apartes del texto constitucional lleva a configurar un modelo autonómico, lo cual debe ser tenido en cuenta como hipótesis para el presente estudio, en tanto como lo refiere (PEGORARO, 2010), siguiendo a SCARPELLI (1982), la definición de las formas de

Estado, depende de la coyuntura política, de un factor de autoridad, y por tanto “[n]o es suficiente que una Constitución defina en cierto modo un ordenamiento para evitar cualquier riesgo de malentendido” (pág. 6), la vaguedad del lenguaje, y los factores que hayan intervenido en las consciencias de los constituyentes bolivianos, que permitieron que el texto del 2007, aprobado en 2009 viera la luz como norma fundante, deben ser examinados desde elementos particulares como se expone en líneas siguientes antes de poder concluir sobre la pregunta problema que sigue el presente trabajo.

### 3.1 ELEMENTOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA CARTA POLÍTICA BOLIVIANA

La carta política de Bolivia, tiene una historia que se remonta al año 1826 con la fundación de la república por parte del libertador Simón Bolívar; texto que aunque instituyera un procedimiento complejo para su reforma, no ha evitado que se produjeran hasta antes de la carta de 2009, (FERNÁNDEZ MARTINET, 2006, pág. 115), diecinueve reformas realizadas a lo largo de varios años, aun cuando la misma constituyente<sup>25</sup> indica que fueron veinte y otros autores consideran que fueron diecisiete. Para propósitos de este trabajo contaremos diecinueve previas al texto de 2009.

Desde el texto constitucional de 1825, Bolivia se ha constituido históricamente como una Republica unitaria con un gobierno central, con gobierno representativo y división de poderes. A continuación se presenta un resumen con las reformas constitucionales y la definición general en cada una de ellas del modelo de Estado.

<b>Reforma Constitucional</b>	<b>Modelo de Estado</b>	<b>Texto Constitucional</b>
Ley Constitucional del 13 de agosto de <b>1825</b>	Republica con gobierno representativo, concentrado y unitario.	“(…) forma de Gobierno Representativo, Republicano. (...) concentrado, jeneral (sic) y uno, para toda la República, y sus departamentos”.
Texto Constitucional <b>1826</b>	Republica soberana, con gobierno representativo, concentrado y unitario.	“(…) La Nación Boliviana es la reunión de todos los bolivianos. (...) Bolivia es, y será para siempre, independiente de toda dominación extranjera; y no puede ser patrimonio de ninguna persona, ni familia”.
Texto Constitucional <b>1831</b>	Republica soberana, con gobierno representativo y unitario.	“(…) La Nación boliviana es para siempre libre e independiente: no puede ser el patrimonio de ninguna persona ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable. (...) El Gobierno de Bolivia es republicano, popular

<sup>25</sup> Referencia que se encuentra en [www.laconstituyente.org](http://www.laconstituyente.org), aunque se recuperara por última vez el 18 de enero de 2014.

		representativo, bajo la forma de unidad”.
Texto Constitucional <b>1834</b>	Republica soberana, con gobierno representativo, popular y unitario.	“(…) La Nación boliviana es para siempre libre e independiente: no puede ser el patrimonio de ninguna persona, ni familia. El nombre de Bolivia es inalterable. (...) El Gobierno de Bolivia es republicano, popular representativo, bajo la forma de unidad”.
Texto Constitucional <b>1839</b>	Republica soberana, con gobierno representativo, popular y unitario.	“(…) La Nación Boliviana se compone de todos los bolivianos, reunidos bajo de una misma asociación política: es libre e independiente, y adopta para su Gobierno la forma popular representativa. (...) El nombre de Bolivia es inalterable”.
Texto Constitucional <b>1843</b>	Republica unitaria y soberana, con gobierno representativo y popular.	“(…) Bolivia es y será para siempre libre e independiente de toda dominación extranjera. (...) El nombre de Bolivia es invariable (...) El Gobierno de la República es popular representativo bajo la forma de unidad”.
Texto Constitucional <b>1851</b>	Republica unitaria y soberana, con gobierno representativo y popular.	“(…) Bolivia se constituye en República, una e indivisible: adopta la forma de Gobierno popular representativo, y delega el ejercicio de su soberanía a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La separación e independencia de estos poderes es la primera y esencial condición de su Gobierno”.
Texto Constitucional <b>1861</b>	Republica unitaria y soberana, con gobierno representativo y popular.	“(…) Bolivia es libre e independiente y se constituye en República una e indivisible:

		adopta para su Gobierno la forma representativa”.
Texto Constitucional <b>1868</b>	Republica unitaria y soberana, con gobierno representativo, democrático y popular.	“(…) La República de Bolivia es la asociación política de todos los bolivianos, los cuales forman una nación soberana, libre e independiente. (…) El Gobierno de la República es popular, representativo, democrático, bajo la forma de unidad”.
Texto Constitucional <b>1871</b>	Republica unitaria, soberana y democrática.	“(…) Bolivia libre e independiente, se constituye en República democrática, representativa”.
Texto Constitucional <b>1878</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su Gobierno la forma democrática representativa”.
Texto Constitucional <b>1880</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia libre e independiente, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.
Texto Constitucional <b>1938</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.
Texto Constitucional <b>1945</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.
Texto Constitucional <b>1947</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.

Texto Constitucional <b>1961</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa.
Texto Constitucional <b>1967</b>	Republica unitaria, soberana, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”.
Texto Constitucional <b>1994</b>	Republica unitaria, soberana, multiétnica y pluricultural, democrática y representativa.	“(…) Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”.
Texto Constitucional <b>2004</b>	Republica unitaria, soberana, multiétnica y pluricultural, democrática, representativa y solidaria.	“(…) Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos. (...) Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la Libertad, la Igualdad y la Justicia.

Como puede observarse, la definición del modelo de Estado boliviano a lo largo de todas sus reformas constitucionales se ha caracterizado por denotar el carácter republicano, la forma de gobierno representativa y el carácter de unidad del gobierno. Este discurso independentista, de corte democrático, que impregnaba los textos constitucionales del siglo XIX tenía que ver con un objetivo liberal y nacionalista excluyente, sostenido por las elites

criollas, cuyo propósito era la construcción de un país para estas (ANDERSON B. , 2007). Hasta antes de 1994 el país se habría pensado como una construcción nacional excluyente en términos culturales, con una marcada invisibilización de lo indígena, por lo que se considera un proyecto nacional en constante crisis y discusión, lo que no es ajeno a este estudio luego de lo expuesto en el anterior capítulo y que puede ser una de las consecuencias de la modificación constante de los textos constitucionales.

Nótese que a lo largo de prácticamente toda la historia constitucional de Bolivia, la misma estuvo soportada en la idea de un gobierno bajo la forma unidad o como Republica Unitaria, que consolidara un modelo claramente unitario desde el discurso teórico (o ideal); aun cuando en el año 1994 se produzca un cambio interesantes desde el punto de vista constitucional al adoptar el multiculturalismo liberal con la inclusión en la definición de Bolivia de los términos *multiétnica* y *pluricultural*, que inician el reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales, aunque no sería un pleno reconocimiento al no estar acompañado de verdaderas garantías. Ya en el año 2004 se introduce el componente social como antecedente del Estado de derecho, formas que escapan a los presupuestos del presente estudio, pero que resultan coherentes con el momento coyuntural evidenciado en líneas del capítulo anterior.

Bolivia presenta entonces, un sistema constitucional, producto de las adecuaciones de una democracia débil, lo que se explica en los cambios y transformaciones ante los repetidos golpes de Estado, sin embargo, una constitucion desarrollada, con influencia del liberalismo frances, y de los movimientos constitucionalistas ingles y norteamericano (RIVERA, citado por FERNÁNDEZ MARTINET, 2006)

La Constitución norteamericana aporta la noción del sistema presidencialista, opuesto al parlamentario, y la separación de los poderes del estado. Se debe a la constitución de Cádiz la estructuración general del texto constitucional (...) su tendencia moderadamente liberal y el reconocimiento de la religión católica como la fe oficial del Estado. Y son influencia de las doctrinas jurídicas francesas la introducción de los derechos humanos y ciudadanos, la conformación unitaria de la estructura estatal (...) y las ideas básicas que inspiran los códigos civil y penal. (MANSILLA, 2005; citado por FERNÁNDEZ MARTINET, 2006, pág. 115).

Actualmente, con la Carta Política de año 2009, Bolivia es una República, constituida bajo un sistema de división de poderes, en tres órganos principales a saber: legislativo, ejecutivo y judicial, este último incluye todas las jurisdicciones y relaciona al Tribunal Constitucional Plurinacional, órgano de cierre en materia de interpretación de la Constitución.

La Constitución establece varios niveles de control, el primero a cargo de la Contraloría General del Estado, institución de carácter técnico, encargada de controlar la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. De otro lado se encuentra la defensa de la sociedad a cargo de la Defensoría del Pueblo, la cual vela por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. El Ministerio Público por su parte es el encargado de la defensa de la legalidad e intereses generales de la sociedad, y quien ejerce la acción penal pública. El Fiscal General del Estado es la autoridad jerárquica superior del Ministerio Público y ejerce la representación de la institución. En cuanto a la defensa del Estado, esta se encarga a la Procuraduría General del Estado,

El órgano legislativo lo integra la Asamblea Legislativa Plurinacional, compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y según el texto constitucional es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano, de igual manera a esta asamblea le corresponden todas las competencias privativas del estado en relación con las entidades territoriales, y que serán abordadas posteriormente. El Órgano Ejecutivo por su parte, se compone del Presidente del Estado, el Vicepresidente y los Ministros.

El Órgano Judicial implica el ejercicio de la función judicial, considerada como única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces. La jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales, en tanto la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades. Se establece que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozan de igual jerarquía. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional, encargado de velar por la supremacía de la Constitución, y de ejercer el control de constitucionalidad, así como la

precautela del respeto y vigencia de los derechos y las garantías constitucionales. Se indica que el Consejo de la Magistratura, el cual se ocupa del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y de las jurisdicciones especializadas, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero, hace parte también del órgano judicial.

La constitución aprobada mediante referendo en 2009, fundamenta su organización en principios y valores que tienen origen en los consensos, producto de los debates sociales y económicos que dieron origen al modelo territorial boliviano, atendiendo a las circunstancias reseñadas en el capítulo anterior. Por otra parte el artículo 7 de la constitución establece que “[l]a soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”. Esta cláusula de soberanía es enteramente compatible con la idea integradora presente en la descripción del modelo de estado, y supone la configuración de las *autonomías* locales y regionales, como se verá más adelante, así como la configuración de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Es notable como la soberanía es entendida como el poder territorial dentro del estado, esto aún frente a la conformación plurinacional, entonces, debe suponerse que el marco de distribución de competencias implica una diferenciación con lo externo, la soberanía es nacional en consecuencia, pero puede ser delegada.

En cuanto a los principios y valores, los mismos se encuentran consagrados en el artículo 8 y tal como se ha indicado previamente, corresponden a la intención integradora del Estado frente a su realidad multicultural, de esta manera se asumen y promueven principios ético-morales de la *sociedad plural*, máximas que rigen la cosmovisión de los pueblos indígena originario campesinos. Es remarcable como en el mismo artículo se hace una relación extensa de valores en los cuales se sustenta el Estado, algunos de ellos son principios constitucionales, otros los que irradian el modelo territorial en sí, pero en todo caso las referencias morales<sup>26</sup> destacan el carácter social del texto constitucional, y la configuración estatal, lo que probablemente lo revista de una mayor legitimidad.

---

<sup>26</sup> Los valores reseñados por la constitución boliviana son: “unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de productos y bienes sociales, para vivir bien”.

Llama la atención también, que dentro del texto constitucional se establezcan fines y funciones del Estado en términos de reivindicación, que según el artículo 9 buscan el establecimiento de una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales, este marco normativo tiene en cuenta continuamente el dialogo, y la identidad cultural dentro de la multiculturalidad presente en el territorio nacional, siempre resaltando la integración y unidad nacionales, para evitar la desintegración del país.

Bolivia entonces, no solo se configura desde su texto constitucional como un Estado plurinacional y garante de la igualdad, así como de otros principios integradores y respetuosos de la diversidad, sino que además se considera *pacifista* y promotor de la cultura de la paz, cooperando con los pueblos de la región y del mundo para lograr los mismos fines de su constitución, así como desarrollar sus propios principios y valores; este texto es una clara muestra de la influencia de las izquierdas indígenas dentro del consenso constitucional. La constitución está llena de referencias que siguen preceptos muy comunes a las ideas del MAS y al llamado socialismo del siglo XXI, en tanto las corrientes de derecha y los intereses más económicos se ven reflejados en la protección a la propiedad, así como en las competencias y delimitación del régimen de las *autonomías*.

La forma en que se instituyeron los diferentes componentes territoriales, entidades (entes), instituciones y autoridades, así como las competencias y recursos, serán abordados en líneas siguientes, luego de lo pertinente en relación a los principios constitucionales.

### 3.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE IRRADIAN EL MODELO TERRITORIAL

Los principios constitucionales pueden definirse como aquellas ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanadas de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadoras, interpretativas y supletorias respecto del total del ordenamiento jurídico (ARCE Y RORES-VALDEZ, 1990, pág. 79). En relación con los principios, los mismos no se articulan en disposiciones de carácter positivo, en razón a que estos se manifiestan jurídicamente como normas no escritas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los principios entonces, no están contenidos en el texto constitucional como meros elementos complementarios de interpretación ni criterios programáticos, sino que se introducen a través de preceptos, y por tanto todos los ciudadanos al igual que los poderes públicos están obligados a obedecerlos. En otras palabras, “están dotados de la misma normatividad que las disposiciones formales contenidas en la Carta Política” (HERNANDEZ VALLE, 1992).

En este sentido, los principios constitucionales son fuente para las normas legales, tanto del estado en el nivel primario (a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional), como de los órganos autónomos con poder legislativo (autonomías), de tal forma que irradian todos los temas: el ordenamiento territorial, la descentralización, la regulación de competencias y de recursos, entre otros.

Los principios dentro de la Constitución, son herramientas también para el establecimiento de características comunes a ciertos modelos territoriales, a la vez que constituyen garantías mínimas en relación con derechos constitucionalmente relevantes. Para el caso boliviano, la carta traduce y relata una amplia gama de derechos fundamentales, civiles, sociales, políticos, atinentes a todas las materias de las relaciones jurídicas que importan al texto constitucional.

A continuación se resaltan algunos principios, los que se consideran más importantes, con su correspondiente interpretación y desarrollo en materia territorial.

#### 3.2.1 PLURALIDAD (MULTICULTURALIDAD E INTERCULTURALIDAD)

Como se indicó anteriormente en la caracterización del modelo territorial boliviano, la realidad del país hizo que se reivindicara la plurinacionalidad y consecuente

multiculturalidad derivada de la presencia de multitud de naciones y pueblos indígena originario campesinos<sup>27</sup>. La pluralidad entonces, es la base ideológica del establecimiento de las diferentes autonomías, como entidades territoriales de diversa formación e importancia (departamentos, regiones, municipios, territorios, etc.).

La pluralidad se deriva de la composición diversa del país, hasta ahora se ha mostrado como el sustrato primario de la nación boliviana, es precisamente una multitud de ideas que posiblemente no puedan denominarse propiamente nacionalidades, las cuales dentro de los movimientos indígenas, sindicalistas y de las mayorías trabajadoras, incluso mestizas, requieren de una consideración constitucional.

La pluralidad también tiene implicaciones de corte democrático a la hora de la conformación de los gobiernos a todo nivel, la carta constitucional es integradora y constantemente usa un lenguaje incluyente, indicando la no discriminación como concepto negativo desde el reconocimiento a la diversidad y el desarrollo del principio de pluralidad.

Pero la pluralidad va más allá, planteando una ruptura frente a las concepciones puramente homogeneizadoras, por tanto no se trata solo del reconocimiento, requiriendo para su materialización de los diferentes pluralismos, las dimensiones en que se acoge, reconoce y exalta la variedad. La pluralidad es el componente factico que enmarca los aspectos dinámicos vinculados al texto constitucional precisamente como pluralismos, político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

Luis TAPIA señala como “Bolivia se funda, entonces, en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, es decir, no sólo se reconoce una diversidad de lenguas, sino el conjunto de estructuras que hacen a cada una de las culturas y tipo de sociedades que existen en el país”. (TAPIA en VV. AA., 2010: 262). El propósito de este nivel de reconocimiento como norma, principio y realidad, es la exaltación y promoción de

---

<sup>27</sup> El termino Pueblo Indígena Originario Campesino (PIOC) en términos del Ministerio de Autonomía boliviano (2010), refiere a un conjunto de especificidades de una colectividad, en virtud a que en el país existen aquellos que se autodenominan *originarios* o *campesinos* o *indígenas*. Por lo general son originarios los pueblos previos a la conquista española, pero en todo caso se hace efectiva la tutela del Derecho Internacional para la protección de los Derechos de los Originarios, Campesinos, Indígenas y Afro bolivianos conforme a los instrumentos internacionales de protección.

las particularidades como una forma de riqueza, y no únicamente la aceptación plana que contenían los anteriores textos constitucionales, dentro del criticado multiculturalismo.

El Tribunal Constitucional Plurinacional en sentencia 0085 de 16 de abril de 2012 dentro de la revisión de la Resolución 01/2012 de 6 de enero, cursante de fs. 32 a 34 vta., pronunciada dentro de una acción de amparo, señaló:

**III.1.2.** “...la sociedad boliviana se caracteriza no sólo por su heterogeneidad, sino fundamentalmente por su carácter plural; por tal razón, es de neurálgica importancia destacar que **el pluralismo constituye el elemento fundante del Estado**, en ese entendido, debe precisarse además que una característica esencial del modelo constitucional está dada por el **valor axiomático y dogmático- garantista de la Constitución**, aspectos en virtud de los cuales, el fenómeno de constitucionalización debe efectuarse en la vida social, por lo que los valores supremos como ser la igualdad y la justicia, como elementos del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, deben impregnar de contenido y límite a todos los actos de la vida social. (TCP (Sentencia 0085), 2012)

El pluralismo para el Tribunal es un elemento fundante del Estado, que como se ha visto, responde a la composición heterogénea del país, pero que a su vez dentro de la lógica integradora y en desarrollo del principio de unidad, convierte en un principio sinérgico a la pluralidad. Es preciso indicar que el reconocimiento del carácter plural del Estado, permite reconocimiento y desarrollo, pero no necesariamente modifica el establecimiento del Estado a nivel constitucional y político, en tanto la definición de la plurinacionalidad no implica para el caso boliviano la representación por naciones, puesto que prima la división de las unidades territoriales reflejadas en las diferentes entidades, estén o no constituidas como *autonomías*.

### 3.2.2 AUTONOMÍA

Según el texto constitucional, este principio irradia toda la organización territorial del Estado, en tanto se reconocen las *autonomías* dentro de la caracterización del modelo de Estado, lo que se hace también frente a los pueblos y naciones indígenas (artículos 2 y 30 C.P.E.), con la referencia permanente a los estatutos autonómicos y gobiernos autónomos (artículo 270 C.P.E.). Desde este punto es importante aclarar que las *autonomías* se corresponden con la entidad territorial dotada de autonomía, esto es, desarrolladora del principio territorial abordado desde el establecimiento conceptual de la presente

investigación, por lo que en este apartado se analizará el principio constitucional, previo a entrar en materia sobre cada entidad.

El desarrollo de la autonomía implica la elección directa de autoridades por parte de los ciudadanos, la administración de recursos económicos, “y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (artículo 272 C.P.E). La autonomía legalmente es definida como,

la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial (...), que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. (LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010).

Este es un principio amplio con una importancia capital dentro del modelo territorial, la Carta Política indica una relación de interdependencia frente a entidades igualmente autónomas, frente a las cuales se predica la igualdad, es decir, la autonomía brinda una característica diferenciadora en materia de facultades (competencias), de la administración y la auto regulación al igual que el auto gobierno. La no injerencia en los asuntos del otro de igual forma que la no intervención ajena en las materias propias. Los diferentes niveles de gobierno en términos de las *autonomías*, están relacionados por una igualdad que presupone el trato y la independencia, con relaciones igualmente no subordinadas para con el nivel central.

Las facultades legislativas son una consideración indicadora de la autonomía y que la diferencian de las atribuciones de un sistema unitario clásico, en tanto por régimen competencial el nivel central comparte facultades en lugar de simplemente delegarlas. Se ha de sugerir desde este nivel del presente texto la configuración de un modelo de estado unitario moderado, en donde el factor que establezca la moderación o el grado de flexibilización de la soberanía estatal doméstica, es precisamente el grado de autonomía que parte del desarrollo del principio.

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia en jurisprudencia reciente, de 16 de octubre de 2012, Sentencia 2055 en un Recurso Directo de Inconstitucionalidad abstracta, sobre la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, ha indicado en relación con la autonomía:

(...)

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española autonomía significa "La potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios".

En el mismo sentido, el diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Osorio establece que la autonomía comprende: "La potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".

En el caso boliviano, la Constitución Política del Estado en su art. 272, define que "La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, **y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones**" (negritas agregadas).

(...) es posible concluir que la autonomía en Bolivia se encuentra diseñada **como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial -departamental, municipal, regional, indígena originario campesina-, cada una de ellas con rango constitucional e igualdad jerárquica entre las entidades territoriales autónomas. Con elección directa de sus autoridades, administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo [1], en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas, cuyo ejercicio se encuentra subordinado al marco de la unidad del Estado.**

[1] Con la excepción que la autonomía regional no goza de la facultad legislativa. (TCP (Sentencia 2055), 2012)

La autonomía dentro del caso boliviano está presente como principio de ejecución y como fuente de las relaciones de los entes territoriales entre sí y con el nivel central, pero también permea de manera especial el texto constitucional como valor semiótico, al punto

que podría decirse que la carta política, conforme a los debates que dieron origen al modelo territorial, se encuentra totalmente enmarcada en este principio, al menos dentro del mismo discurso que maneja la Constitución del Estado.

La *independencia* implica soberanía como idea diferenciadora a escala propiamente global, ligada por tanto con la soberanía en términos del derecho internacional público, en tanto la autonomía es un principio complejo que abarca varios aspectos de índole territorial, y que refiere a la autarquía clásica al igual que la diversificación y especialización del poder por un lado, en constante equilibrio con la auto determinación y control social de los recursos (y del poder), por otro. URENDA (2005) afirma en consonancia con el Tribunal Constitucional Español que la autonomía no equivale a un poder sin límites, en tanto la autonomía no es soberanía (pág. 26) y que precisamente es en la unidad en donde encuentra su verdadero sentido.

La autonomía y la unidad, son principios complementarios (URENDA, 2005) en tanto un sistema autonómico es caracterizado por tener un equilibrio entre homogeneidad y diversidad de la naturaleza de las entidades territoriales que lo conforman, siendo necesario como se verá frente al principio de unidad, que la diversidad se integre dentro del conjunto correspondiente a la persona jurídica estatal.

Se ha indicado como la composición de diferentes entes o entidades territoriales dentro de un determinado conjunto nacional, se corresponde a relaciones circulares de doble implicación, multilaterales si se quiere, en tanto la autonomía no solo está enmarcada en la unidad, como conjunción necesaria para la articulación de la singularidad y las características endógenas que se basan en las facultades recibidas con el beneplácito de la Constitución estatal, sino que también reviste o enmarca otros principios del desarrollo territorial que conjugan intereses, competencias y responsabilidades desde el desarrollo de la autonomía.

### 3.2.3 UNIDAD

Este principio busca la integración de la nación boliviana, en la medida en que realiza dos funciones: reconocer la diversidad así como la autonomía, pero a su vez unifica el territorio y la organización del Estado con fundamento en la Constitución, dentro del llamado proceso de integración del país (artículo 1 C.P.E.). El mismo Tribunal

Constitucional Plurinacional en la Sentencia 2055 de 16 de octubre de 2012, siguiendo una línea recurrente dentro de su análisis del modelo de Estado, recalca la importancia de este principio

**(...) en el marco del Estado Plurinacional con autonomías, la misma encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central del Estado, en procura de mantener la cohesión y la unidad política del territorio, cuya implementación no termina en lo estrictamente establecido en la letra del texto constitucional, por el contrario, el Estado Plurinacional con autonomías constituye un proceso que se encamina a partir del diseño constitucional y se complementará con la legislación, la jurisprudencia y doctrina constitucional que se vaya generando en torno al mismo** (...) (TCP (Sentencia 2055), 2012).

La jurisprudencia del TCP se ha centrado en la concepción de este principio para muchos de sus fallos, como en el que se desprende de la Declaración Constitucional Plurinacional 009/2013 de 27 de junio de 2013, en donde se indica que la construcción del modelo autonómico boliviano se cimienta de manera fundamental en el principio de *Unidad*, entendido como la confirmación del carácter único del Estado, así como la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, indicando el Tribunal que la existencia y desarrollo de los pueblos indígena originario campesinos no debe transcurrir en reductos al margen del aparato Estatal, “sino como parte de la organización funcional de gestión y administración pública del Estado, de conformidad a su autogobierno, con autoridades propias, competencias, administración de sus recursos, y ejercicio de atribuciones por sus autoridades” (TCP, 2013<sup>28</sup>).

Por ello, es importante resaltar que si bien el texto constitucional autoriza entidades autonómicas (*autonomías*), estas en ningún momento pueden desconocer la organización del Estado, siguen conformando la nación Boliviana como realidad y conjunto. En este sentido no interesa cual sea la división territorial porque a instancias externas corresponden a una sola nación (a un solo Estado). En la ley marco sobre autonomías y descentralización se resalta sobre el particular: “El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad

---

<sup>28</sup> Recuperado el 18 de enero de 2014 de la web de la TCP; <http://www.tcpbolivia.bo/tcp/content/tcp-declar%C3%B3-90-art%C3%ADculos-constitucionales-del-estatuto-ind%C3%ADgena-originario-campesino-de>

de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado” (LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010).

Este principio es homologable al carácter integrador que responde por una política uniforme al interior del país, lo cual no es otra cosa que el desarrollo coherente de unos mínimos frente a los servicios a cargo del Estado que se derivan de los derechos de los administrados. Además como se ha mencionado, la unidad tiene un propósito integrador dentro del conjunto de principios, desde su misma sinergia con el principio de autonomía, ya fue expuesto.

Unidad no es entonces equivalente a la homogeneidad que caracterizaría a los estados unitarios al menos desde el discurso clásico, y se refiere más bien a la cohesión necesaria para lograr el desarrollo sostenible de un modelo de Estado basado en la autonomía. Aun cuando el texto constitucional se refiere a una república unitaria, la doctrina del país, el mismo Estado y el Tribunal Constitucional Plurinacional, se inclinan a establecer como esta referencia se incluye más dentro de un contexto de la unidad que constituye el proceso integrador del país, antes que una forma centralista que integre, concentre y homogenice los diferentes órganos, facultades y competencias atinentes al poder. Para ello basta solo recordar que una de las consignas de los debates previos al establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente era la de derrotar el centralismo, como una medida de la colonialidad del poder.

#### *3.2.4 IGUALDAD*

Este es un principio prevalente en el ordenamiento de Bolivia, cuyo modelo estatal propende entre otras por tal igualdad, de oportunidades, equidad social, e igual dignidad de las personas (artículo 8 C.P.E.), de la misma manera se prohíbe constitucionalmente (artículo 14 C.P.E.) “toda forma de discriminación” basada en cualquier criterio social, sexual, de género, cultural o étnico, de tal forma que no se pueda anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona. La igualdad está presente como principio, valor y derecho. Como principio enmarca las relaciones entre los diferentes componentes del Estado plurinacional, dentro de cada conjunto diferenciado y aún entre los diferentes segmentos políticos y sociales. Subjetivamente implica la no discriminación, esto es la no diferenciación o distinción en

razón de aspectos sociales, étnicos o culturales, lo que constituye un factor de exclusión o la llamada discriminación negativa, que debe distinguirse de la positiva, que tal como lo traduce el mismo texto constitucional, implica la diferenciación y reconocimiento de diferencias o capacidades diferentes, en procura del favorecimiento de grupos en desventaja, lo que equivale a un desarrollo de la misma igualdad, esta vez como valor, lo que se traduce necesariamente en un derecho constitucional de especial arraigo para que el Estado garantice el desarrollo del principio e impulse el valor.

Es decir, el texto constitucional es eminentemente garantista, aún con el alto grado de diversidad cultural y la heterogénea composición de la entidad estatal plurinacional, con lo que nuevamente la pluralidad entra a conjugar y armonizar la base de la configuración constitucional, en tanto integra a la igualdad que a la vez está conectada con la unidad y la autonomía.

La igualdad es un valor supremo que sirve como garantía y funda el desarrollo de otras libertades públicas (URENDA, 2005). Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Español,

igualdad no es sinónimo de uniformidad, sino de interdicción de toda discriminación. En su proyección sobre la organización territorial del Estado, este principio muestra dos manifestaciones diferenciadas: por un lado la igualdad jurídica entre todos los territorios autónomos y, por otro, la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos. (FERNANDEZ SEGADO, 1992, citado por URENDA, 2005).

No es ajeno a esta consideración el Tribunal Constitucional Plurinacional que en varias sentencias y estableciéndolo como una línea jurisprudencial clara, ha señalado precisamente en relación a la igualdad que "...el texto constitucional, reconoce a la igualdad como un principio, valor y derecho fundamental, por su naturaleza social y moral para traducirse en reglas normativas" (TCP, 2012); como derecho se ve ampliamente aplicada de una manera muy similar a la de otros países con un corte liberal y Estados sociales de derecho.

La igualdad a decir de Ignacio De Otto y Pardo, "...no puede ser entendido como el mandamiento de que el derecho trate por igual a todos, como el mandamiento de que no se confiere relevancia jurídica a los elementos diferenciadores. El principio de igualdad ha de tener otra significación. Todo intento de considerar que el principio de igualdad tiene un contenido material debe reducir este a un mandamiento relativo a la comparación, a un

mandamiento relativo a la clase de elemento comparativo que es posible utilizar para distinguir lo igual de lo desigual, esto es, al criterio para conferir la relevancia a sus elementos de coincidencias o a los de diferencias” (Obras Completas, Universidad de Oviedo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pág. 1451). De donde se advierte que la igualdad consiste en el equilibrio a existir en el trato a los iguales y a los desiguales en sus elementos diferenciadores a través de la equidad (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

En función a lo explicado, los derechos fundamentales, contenidos en la Constitución Política del Estado, no sólo tienen por finalidad regir las relaciones entre iguales, sino también proteger a aquellos sectores o grupos de atención diferente; encomendando esa labor al Estado, a través del desarrollo de políticas destinadas a materializar los derechos reconocidos en la Ley Fundamental y el bloque de constitucionalidad, a través de un trato diferente en el acceso a ciertos derechos que tiendan o les permitan acceder con equidad a una justicia social para vivir bien. Lo que se pretende, es hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el art. 9, referente a la construcción de una sociedad más justa, cimentada en la no discriminación, que pudiera suscitarse, concretamente, por razón del estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos, según prevé el art. 48.VI del texto constitucional. En ese sentido, cabe dejar sentado que la protección o atención preferente a un grupo prioritario, no puede implicar la lesión a derechos fundamentales de otro sector.

Bajo ese contexto, la igualdad contenida en la Constitución Política del Estado y en el bloque de constitucionalidad se constituye en formal, al reconocer a todos los miembros de la sociedad en un plano de igualdad; empero, lo que se busca a través de su observancia en todos los ámbitos jurídicos, es su efectiva materialización, como sería el caso de mujeres embarazadas o madres de un niño o niña menor de un año, cuya situación respecto de los demás u otros sectores, por su especial condición, se encuentra en un plano desigual, dado que durante la gestación, periodo prenatal y posnatal, son etapas en las que se presenta un alto grado de vulnerabilidad, colocándola en una situación de desventaja material, lo cual no puede concebirse teniendo en cuenta que bajo el nuevo modelo constitucional, se pretende la eficacia máxima de los derechos. En ese sentido, es preciso que dichas etapas se desarrollen en condiciones adecuadas de tal forma que no afecten la salud física y emocional o psíquica de la madre y del recién nacido.

Con la finalidad de resguardar esa especial condición o situación, el art. 61 de la LGT, modificado por el art. 31 del Decreto Ley 13214 de 24 de diciembre de 1975, establece

que: “La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio al subsidio de maternidad por un plazo máximo de 45 días anteriores al parto y de 45 días posteriores a él, siempre que en estos periodos no ejecute trabajo remunerado. Este subsidio se pagará a la asegurada que tenga un mínimo de cuatro cotizaciones mensuales, dentro de los doce meses anteriores a la fecha en que se cancela el subsidio prenatal”; o sea que toda mujer que se encuentre en estado de gestación y después de nacido su hijo o hija, tiene derecho a descansar el lapso de tiempo establecido en la citada disposición legal. Respecto del periodo posnatal, la SC 0143/2010-R de 17 de mayo, sostuvo: “...la protección que brinda el Estado a la mujer trabajadora embarazada y en la etapa posterior al parto, está directamente relacionada con el derecho al trabajo, reforzándose en ese particularísimo caso -por su vinculación directa con la salud y seguridad de la madre y del nasciturus, o hijo o hija- con la estabilidad e inamovilidad de su fuente de trabajo. (TCP (Sentencia 0076), 2012).

Ha indicado también el Tribunal en Sentencia del 16 de abril de 2012 (0080), como el principio hace parte de la construcción básica, jurídica e institucional de un Estado de Derecho como el Boliviano, y que tal institución,

se fundamenta en los valores elegidos como sociedad, tales como la igualdad y la no discriminación entre otros. La comunidad entiende que necesita proteger, reforzar y profundizar los valores, mismos que evolucionan permanentemente a la par de la mutación permanente de las circunstancias y retos, con los cuales el ser colectivo se va enfrentando. La igualdad, por tanto es un valor guía y eje del todo colectivo, que se halla reconocido en el art. 8.II de la CPE, cuando señala: “El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad...”.

La Constitución Política del Estado considera a la igualdad, no únicamente como un valor supremo, sino también como un principio motor de todo el aparato jurídico, siempre en procura del logro de un régimen de igualdad real, donde no se reconozcan privilegios y se erradique toda forma de discriminación, consolidando los rasgos e impronta de nuestro nuevo modelo de Estado (...)

La igualdad, además de ser un valor y un principio, es también un derecho y una garantía. Es un derecho que a su vez reivindica el derecho a la diferencia y es una garantía porque avala su ejercicio activando la tutela judicial y constitucional en caso de su violación”. (TCP (Sentencia 0080), 2012)

Esta clara alusión del Tribunal, valida las consideraciones previas relativas a la igualdad, poniéndola dentro de un lugar preferente dentro del tejido del texto constitucional, tal como se ha sostenido. Si bien este no es un principio que constituya una característica específica de un Estado autonómico desde el discurso clásico, sí es importante como fundamento para otros principios y valores que involucran a la organización territorial, y que como se verá, son importantes a la hora de delimitar el modelo de Estado.

Así las cosas, en cuanto a la composición territorial, la constitución establece también un criterio positivo de no discriminación entre las distintas entidades territoriales autónomas, indicando que su relación debe ser armónica, guardar proporción y por tanto, se presupone un trato igualitario y reciprocidad entre las mismas, lo cual “no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.” (LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010). Esta característica de no subordinación, de independencia conjunta entre los desarrollos atinentes a la autonomía e igualdad, es un componente marcado de un Estado de corte autonómico.

### 3.2.5 PRINCIPIOS DEL DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

El artículo 270 de la C.P.E. se refiere a los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, y que también se ven reflejados en el artículo 5 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Estos principios sirven como herramientas para el desarrollo del modelo territorial en tanto concretan la voluntad del constituyente a la hora de establecer la caracterización del Estado Boliviano, previo a la formulación de políticas públicas y la concreción de las diferentes *autonomías*.

Tal vez a instancias del presente texto resulte apresurado formular principios en relación con las *autonomías*, sin previamente haberlas introducido como realidad de la configuración territorial boliviana, sin embargo, es claro que estas entidades autónomas reciben por vía de la redacción constitucional y legal, este nombre, correspondiendo entonces a las entidades realmente dotadas de carácter autonómico, diferenciadas de aquellas meramente descentralizadas.

Se ha denominado a esta gama de principios, del desarrollo y administración territorial debido a que están limitados en forma y contenido al establecimiento de los diferentes entes territoriales, en relación con las unidades de división del territorio, y se muestran como

complementos funcionales para el desarrollo de las facultades de cada *autonomía*, razón por la cual se diferencian al menos en materia sustancial de los principios antes señalados. Lo anterior explica la razón para que los mismos no sean desarrollados integralmente, y se haga una explicación somera y descriptiva desde el análisis constitucional y legal, en el entendido en que todos y cada uno son derivados de los principios previamente estudiados.

#### *3.2.5.1 Unidad territorial*

Este principio se encuentra presente en todas las entidades territoriales, en relación a las competencias de los diferentes niveles de gobierno, tal como se ha expuesto, es primariamente una apuesta de carácter político, de tal forma que se evite la desintegración del estado al garantizar el establecimiento de las *autonomías*, pero además sirve de fundamento para otros principios de desarrollo territorial como la solidaridad, coordinación, complementariedad, reciprocidad e incluso la autonomía en tanto el sentido de los poderes autónomos de gobierno requiere de los niveles superiores e inferiores y la interrelación entre estos.

La unidad territorial es también un principio que engloba la disposición y facultades de la entidad territorial, de esta forma la caracterización de un determinado nivel de gobierno dentro de una *autonomía*, también conlleva el establecimiento de una soberanía dedicada, atinente con exclusividad al ente territorial respectivo.

Volviendo a lo expuesto previamente, se ha señalado como la soberanía tiene un matiz doméstico y otro externo o global, lo que precisamente configura la capacidad de un Estado para moderarse aun siendo unitario, característica de la cual se ha desprendido Bolivia por aplicación de la Carta Política y la interpretación constitucional.

#### *3.2.5.2 Voluntariedad*

El acceso y ejercicio de la autonomía es un derecho de carácter voluntario, de esta manera las naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como los ciudadanos de las diferentes entidades territoriales, pueden ejercer libre y voluntariamente conforme al texto constitucional y a la misma Ley, la autonomía; de esta forma para dar un ejemplo, se distinguen las entidades autónomas de aquellas descentralizadas en tanto la voluntad popular debe convertir la entidad en autónoma a través de un instrumento democrático, en consecuencia el modelo estatal no es impuesto.

Esta voluntariedad al igual que la gradualidad, son características importantes de los modelos autonómicos dentro de las clasificaciones contemporáneas, resulta interesante entonces, como el doctrinante boliviano Boris Wilson ARIAS (2010), caracteriza al modelo autonómico desde los diferentes principios, señalando como constitutivos del modelo en primera medida la *voluntariedad*, separando con la posibilidad democrática para el ente territorial de tener o no un régimen autonómico, del modelo compuesto primario como es el del Estado federal. También se integran como principios característicos del modelo autonómico la *gradualidad*, la *solidaridad* (*que serán estudiadas en líneas siguientes*) y la *igualdad*, esta última ya examinada.

### 3.2.5.3 *Solidaridad, coordinación, complementariedad y reciprocidad*

Como un desarrollo del carácter del Estado, de su propio modelo y de los principios rectores generales, se indica que cada uno de los gobiernos autónomos debe actuar de manera conjunta con el nivel central para la satisfacción de las necesidades colectivas (baste recordar la idea del *bien común*), a través de la coordinación y cooperación permanente entre ellos, para ello se indican en la ley, “mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos”. La autonomía entonces, va acompañada de un desarrollo solidario que responde a lógicas comúnmente vistas en sistemas compuestos y heterogéneos, de esta manera el Estado debe comprender a sus entes territoriales y estos están coordinados con el nivel central, lo que hace una aproximación de relaciones entre centro y periferia conjugando intereses hacia y uno y otro extremo de manera sinérgica.

El régimen de *autonomías* por otra parte, se sustenta en la concurrencia necesaria de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central y de los gobiernos autónomos, con el fin de superar la desigualdad e inequidad entre la composición heterogénea de la población, y con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema. En este sentido, las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno deben ser regidas en condiciones de respeto mutuo y colaboración, de manera recíproca y en beneficio de todos los habitantes del Estado.

El nivel central es responsable de la coordinación general del Estado, y debe orientar las políticas públicas en todo el territorio nacional, “en el marco de la unidad, la solidaridad y la lealtad institucional se desarrollan los principios de igualdad, complementariedad,

reciprocidad, subsidiariedad, coordinación y provisión de recursos económicos del art. 270 de la CPE” (ARIAS, 2010, pág. 46).

#### 3.2.5.4 Equidad

Como se vio frente a la igualdad, se pretende que la organización territorial del Estado, en cuanto al ejercicio de competencias así como frente a la asignación de recursos, garanticen un desarrollo equilibrado entre los entes territoriales con igualdad de oportunidades y acceso equitativo a los servicios públicos. Este principio atinente al desarrollo territorial, es un desarrollo directo de la igualdad, predicado a la distribución y asignación de competencias y recursos, en donde incluso puede verse como las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislaciones, departamental, municipal e indígena gozan de la misma jerarquía normativa, estando únicamente subordinadas a la Constitución Política del Estado. Igual acontece como se indicó, en las relaciones entre las diferentes entidades territoriales con independencia de su nivel de gobierno, y aún con el nivel central.

#### 3.2.5.5 Bien Común

La actuación de cada gobierno autónomo se fundamenta y justifica en el interés colectivo, “sirviendo con objetividad los intereses generales en la filosofía del vivir bien”, propio de las culturas que integran el estado plurinacional. Lo que quiere decir que para la organización territorial del Estado, cada entidad debe tener como finalidad la búsqueda del bien común, la satisfacción del interés general y el desarrollo de los principios, valores y fines consignados en la Carta Política.

La misma Asamblea nacional Constituyente definió éste principio como *la supremacía del interés colectivo sobre el interés particular*<sup>29</sup>. Para SCHULZE por su parte, el concepto de *bien común* se refiere, en general,

“al bienestar de todos los miembros de una comunidad y también al interés público, en contraposición al bien privado e interés particular, también puede definirse como el fin general o los objetivos y valores en común, para cuya realización las personas se unen en una comunidad” (SCHULZE citado por NOHLEN, 2006, pág. 96).

---

<sup>29</sup> Informe por Mayoría de la Comisión 9 de la Asamblea Constituyente: Informes de la Comisión 9: (Autonomías Departamentales, Provinciales, Municipales e Indígenas, Descentralización y Organización Territorial).

Este principio representa una interesante apuesta por el interés general antes del particular, lo que es coherente con la idea de un estado social y a la vez integrador, pese a su plurinacionalidad, y que también conjuga los principios comunitarios derivados de las cosmovisiones de las múltiples naciones indígenas que como se ha visto han tenido influencia directa dentro de la composición subjetiva, aunque sustancial de la Constitución del año 2009.

#### *3.2.5.6 Autogobierno*

Este principio es uno de los desarrollos del principio de autonomía territorial. Se dice que cada ente territorial, los pueblos indígena originario campesinos, y la ciudadanía, tienen el derecho a “dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades” (LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010), sin embargo circunscribe esta facultad a los límites que establezca la Constitución Política del Estado y su desarrollo en la ley marco derivada directamente del texto constitucional, lo que lo hace coherente con los principios previamente enunciados, especialmente el de unidad.

Las autonomías tienen disposición y facultad para ejercer los poderes delegados desde la carta, pero deben ajustarse precisamente al marco constitucional, así como al que da la propia Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

#### *3.2.5.7 Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos*

Este principio proviene del establecimiento y reivindicación de la presencia indígena, es por tanto fundamental a la hora de establecer competencias territoriales y configurar entidades en el mismo sentido, en tanto el derecho de autodeterminación indígena está presente a lo largo de todo el texto constitucional. Como se estableció previamente, la *pluralidad*, y los pluralismos derivados de ella, tiene especial arraigo dentro del texto constitucional, de igual manera se desarrolla el principio de igualdad al establecer un especial reconocimiento para este especial sustrato poblacional que en el país es mayoría (discriminación positiva).

Este punto también es importante frente a la forma de funcionamiento de cada entidad territorial cuya conformación sea eminentemente indígena originario campesino, gobernado especialmente sobre la base de la tradición y las costumbres ancestrales y originarias, lo que

representa una completa novedad y un ejemplo para muchos otros países de composición heterogénea, en tanto el componente de verdadero reconocimiento e impulso étnico es un avance sobre la multiculturalidad, configurando la interculturalidad que facilita las relaciones desde estos grupos y comunidades hacia el estado y los demás componentes de la población.

#### *3.2.5.8 Subsidiariedad y gradualidad*

La Ley de autonomías establece como la toma de decisiones y la provisión de servicios públicos “debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera”, de esta forma la asignación de competencias administrativas para la satisfacción de las necesidades de los habitantes de los diferentes entes territoriales autónomos debe hacerse dentro de las mismas en desarrollo de su misma autonomía, no obstante los órganos del poder público en cabeza del nivel central tienen la obligación “de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad”. Esto es especialmente importante cuando se trata de proteger derechos constitucionalmente relevantes, fundamentales, sociales y similares, que requieren de una acción a nivel central fundamentada en la carga competencial del nivel central.

Las entidades territoriales autónomas igualmente ejercen de manera efectiva sus competencias de forma gradual conforme con sus propias capacidades, esto siguiendo de forma coherente la integración y cooperación armónica entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo de los principios primarios que se han desarrollado y analizado en líneas anteriores.

Para URENDA (2005) el principio de subsidiariedad es esencial para la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno dentro de un modelo autonómico, dado que se exige que la asignación de competencias (transferencia y delegación) a cada nivel de gobierno, se haga con un marcado equilibrio, de forma que se presten a la comunidad de la mejor forma posible los servicios del Estado. SAGAWE (2006) a su vez considera que la subsidiariedad no solo es clave en la distribución de funciones y competencias, sino que además se convierte en un principio general para organizar la división del trabajo entre los diferentes niveles del Estado, sugiriendo que únicamente en aquellos eventos que las comunidades están sobrecargadas de tareas, se transfieren las mismas a los niveles

superiores de la administración, así mismo ocurre cuando un nivel de gobierno no es capaz de asumir un determinado servicio público.

#### *3.2.5.9 Lealtad Institucional*

El nivel central y las entidades territoriales autónomas deben tomar en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener para sí y otros niveles de gobierno, evitando políticas perjudiciales, promoviendo el diálogo frente a medidas que puedan afectarles negativamente, facilitando aquella información pública necesaria para su mejor desempeño; Los diferentes niveles de gobierno, deben respetar el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias y el las de otros entes.

La institucionalidad dentro del contexto constitucional boliviano se encuentra presente todo el tiempo desde la concepción de la unidad del Estado y el proceso integrador del país, de esta manera se entiende que la construcción de la persona jurídica estatal requiere de una constante reivindicación y del trabajo mancomunado de todos sus componentes y niveles con el fin de garantizar precisamente la institucionalidad y el cumplimiento de los fines del Estado.

#### *3.2.5.10 Transparencia*

Los órganos públicos del nivel central y de las entidades deben facilitar a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública, en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable lo que se hace extensivo al manejo honesto de los recursos públicos.

Debe recordarse que una de las principales agendas dentro de la Asamblea Nacional constituyente, además de las reivindicaciones sociales y el reconocimiento de la diversidad (pluralismos), se encuentra no solo en la facultad para que el pueblo se auto gobierne (desarrollo del principio de autonomía) sino también para que ejerza un control efectivo sobre las instituciones de gobierno y sobre la política, lo que se conoce como facultad fiscalizadora.

#### *3.2.5.11 Participación y Control Social*

Dado que las autonomías y todo el desarrollo territorial debe recaer en el bienestar de la comunidad (bien común), los órganos del poder público en todos sus niveles deben

garantizar la participación y facilitar el control social sobre la gestión pública, por parte de la sociedad civil organizada. Este principio también protege la institucionalidad y desarrolla la autonomía, al igual que se hace coherente y complementario frente a la transparencia, ya caracterizada.

#### *3.2.5.12 Provisión de Recursos Económicos*

Los órganos públicos tienen la responsabilidad compartida en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de sus competencias. Toda transferencia o asignación nueva de competencias deberá acompañarse de la definición de la fuente de los recursos, económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

Este es un principio lógico de aplicación en materia de gestión de competencias, conectado estrechamente con el costo de las mismas y la efectiva materialización del régimen autonómico, en desarrollo de los principios anteriormente descritos, al igual que característica del modelo que en virtud de todo lo expuesto se aleja progresivamente de la idea unitaria, de la que parte la pregunta problema que sirve de base al presente estudio.

### 3.3 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: ENTIDADES Y AUTORIDADES

La tercera parte de la Constitución de 2009, dedica su atención a la estructura y organización territorial del estado, partiendo del artículo 269 que consagra textualmente:

- I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.
- II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.
- III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley. (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2007).

Tanto los alcances como la organización, estructuración y demás del sistema de descentralización y *autonomías*, de conformidad con el artículo 271 de la constitución, se encuentran dispuestos mediante la constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031 de 2010). Esta norma define la entidad territorial como la institución que “administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley”.

Es importante destacar la diferencia entre la entidad territorial, que corresponde a una figura jurídica, una institución revestida de los atributos propios con reconocimiento de facultades administrativas y competencias territoriales, con fundamento en la carta política; y la unidad territorial que simplemente corresponde a una división territorial (geográfica) en la cual ejerce su jurisdicción el ente territorial<sup>30</sup>. Así las cosas, una *autonomía indígena originaria campesina* es una entidad territorial en tanto el territorio indígena originario campesino corresponde a una unidad territorial.

(MOLINA C. H., 2008), indica desde su lectura del texto creado por la Asamblea Nacional Constituyente en 2007, como a través de la constitución se reconocen dentro de la organización territorial, nueve posibles entidades territoriales (o nueve formas de *autonomías* y descentralización territoriales):

1. Departamentos Descentralizados.

---

<sup>30</sup> El artículo 269 (C.P.E.) se refiere por eso a la conformación territorial del Estado boliviano, dividiéndolo en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos sometiendo su “creación, modificación y delimitación” a la “voluntad democrática de sus habitantes”.

2. Departamentos Autónomos.
3. Provincias Autónomas.
4. Municipios Autónomos.
5. Territorios indígena originario campesinos Autónomos.
6. Regiones Autónomas.
7. Territorios Indígena Originario Campesino, que se transformen en Municipios Indígena Originario Campesinos.
8. Municipios y territorios Indígena Originario Campesinos, convertidos en Regiones Indígena Originario Campesinas.
9. Cualquiera de las anteriores que se transforme en Región Provincial Indígena Originario Campesina.

El anterior listado refiere a las eventuales configuraciones relativas a autonomías conforme a la situación concomitante al momento de expedición de la carta política de 2009, es esta forma se consideran como entes territoriales en primera medida los departamentos que previamente gracias al instrumento democrático y en desarrollo de la voluntariedad, habían decidido ser cada uno una *autonomía* departamental (2), sumado a los departamentos que no lo hicieran y que por esta razón guardarán el carácter de descentralizados (1), los cuales tendrían una tutela mayor por parte del nivel central. Se habla también de la posibilidad de establecer provincias autónomas que tienen origen en la disposición municipal como parte de la *autonomía* indígena originaria campesina o como facultad de la *autonomía* municipal.

Los demás apartes del listado se refieren a la posible configuración de (5) territorios indígena originario campesinos, constituidos como *autonomía* y que corresponderían a las naciones y pueblos claramente diferenciados a los que nos referimos en el capítulo anterior. De igual manera de la carta política puede pensarse la creación potencial de regiones autónomas (6), al igual que las posibilidades para la creación de municipios indígena originario campesinos (7) a partir de los territorios correspondientes a las diferentes naciones y pueblos de todo el país. De igual manera la posibilidad de que los municipios o territorios indígena originario campesinos, se conviertan en regiones (8), sin dejar de lado la última posibilidad relativa a cualquiera de las anteriores, convertidas en Región Provincial Indígena Originario Campesina (9).

Como ya fue explicado en líneas anteriores, el régimen autonómico refiere a la elección directa de autoridades por la ciudadanía, la administración de recursos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo (artículo 272 C.P.E.), con excepción de la legislativa para las regiones bajo régimen autonómico.

También, se establece la posibilidad de mancomunidades entre entidades territoriales (artículo 273 C.P.E.), así como la elección por sufragio universal para elegir prefectos y consejeros departamentales en los “departamentos descentralizados”<sup>31</sup>, los que pueden acceder a la autonomía departamental mediante referendo (artículo 274 C.P.E.), además cada órgano deliberativo de las entidades territoriales debe elaborar de manera participativa el *proyecto de Estatuto o Carta Orgánica* que debe recibir aprobación por dos terceras partes del total de miembros, y “previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción” (artículo 275 C.P.E.). Por último el texto constitucional recuerda el principio de autonomía al establecer que las entidades territoriales autónomas “no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional” (artículo 276 C.P.E.).

A junio de 2013, los nueve departamentos bolivianos se encuentran constituidos como autonomías departamentales con gobiernos autónomos de acuerdo con lo determinado por la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización con la consecuente modificación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la Sentencia 2055 de 16 de octubre de 2012.

De a totalidad de Gobiernos Autónomos Departamentales no obstante, se encuentran en el proceso de elaboración de sus Estatutos Autonómicos Departamentales, los de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí, lo anterior en razón a que su opción por la autonomía se dio en el referendo del 6 de diciembre de 2009, para ellos la Asamblea Departamental procederá a elaborar y aprobar cada Estatuto con el voto de al menos dos tercios (2/3) del total de sus miembros, sujeto posteriormente a control de constitucionalidad

---

<sup>31</sup> Lo anterior en tanto para las autonomías departamentales la autoridad ejecutiva está en cabeza de un Gobernador, el cual siguiendo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización debe ser elegido por sufragio universal en lista separada de los asambleístas.

y elevado por último a referendo aprobatorio, en estos cinco departamentos. (MINISTERIO DE AUTONOMÍAS, 2013).

Los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, accedieron a la autonomía mediante referendo del 2 de julio del 2006 (previo a la Constitución Política del Estado), la Asamblea Departamental en este caso deberá adecuar sus Estatutos a la Constitución con la mayoría aprobatoria de dos tercios (2/3) del total de sus miembros y sujetará a control de constitucionalidad el texto aprobado. (MINISTERIO DE AUTONOMÍAS, 2013).

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que la Carta Orgánica es la norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de la Autonomía Municipal y su elaboración, es potestativa. A partir del año 2011, 140 Gobiernos Autónomos Municipales iniciaron la elaboración de sus Cartas Orgánicas Municipales; para el año 2012 esta cantidad subió a 229 y hasta junio de 2013 serían 270, equivalente a un 80% de un total de 328 municipios, teniendo en cuenta que 11 de ellos están en proceso para su transformación a *autonomías* indígena originario campesinas. (MINISTERIO DE AUTONOMÍAS, 2013).

Los departamentos de La Paz, Cochabamba, Potosí y Pando, registran la mayor cantidad de municipios que no han iniciado el proceso de sus cartas orgánicas municipales, mientras que en el departamento de Chuquisaca todos se encuentran en etapa de consolidación. En los tres años de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se contó con la participación de aproximadamente 116.630 bolivianas y bolivianos “en el proceso de construcción de las AIOC a través de la elaboración de sus Estatutos Autonómicos; cinco de los municipios en conversión a AIOC han concluido su Estatuto, entregándolo al Tribunal Constitucional Plurinacional para su respectivo control de constitucionalidad; cuatro de los municipios han aprobado en grande y en detalle sus estatutos y dos se encuentran en conformación de su Órgano Deliberante (Salinas de Garci Mendoza y Chayanta)”, aunque debe aclararse que a junio de 2013, 11 municipios se encontraban en conversión a Gobiernos Autónomos Indígenas Originario Campesinos. (MINISTERIO DE AUTONOMÍAS, 2013).

Los tres niveles de gobierno se encuentran más o menos claros y responden a aquellos establecidos con los ajustes en el ordenamiento territorial desde el siglo XX, salvo los avances en respecto de las *autonomías* indígenas originario campesinas; dan cuenta de lo

local, lo regional y nacional. (MOLINA C. H., 2008), señala que las divisiones correspondientes a las *autonomías* dispuestas por la constitución entre ellas las correspondientes a territorios indígena originario campesinas, implican alternativas “de complejísima aplicación por la ausencia de articulación, y por la opción flexible que incorpora del territorio y la representación política” (pág. 3). Antes de la constitución de 2009, existían cantones, municipios, provincias y departamentos, correspondiendo los dos primeros al nivel local, y los dos segundos al nivel intermedio, dejando al estado idealmente unitario en el nivel nacional.

### 3.3.1 NIVEL LOCAL: AUTONOMÍA MUNICIPAL

Es preciso recordar que en Bolivia la primera descentralización fue de corte municipal desde 1985 con la Ley Orgánica de Municipalidades y las diferentes reformas de carácter democrático; sin embargo el carácter descentralizado a nivel local solo implicó la atribución de labores o prestación de servicio para el gobierno central (ARZE & MARTINEZ-VAZQUEZ, 2003).

Como la mayoría de los gobiernos de entidades territoriales autónomos, el municipal se encuentra constituido por un órgano colegiado y conformado por medios democráticos y representativos, en este caso un *Concejo Municipal* con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal. Cuenta a su vez con un órgano ejecutivo, en cabeza de un Alcalde (artículo 283 C.P.E.). El Concejo Municipal se compone de concejales elegidos mediante sufragio universal en donde los pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina pueden elegir directamente a sus representantes ante el Concejo Municipal, conforme a lo que disponga la Carta Orgánica Municipal, cuyo proyecto es elaborado por el Concejo. Los criterios generales para la elección y cálculo del número de concejales municipales queda al amparo de la Ley, sin embargo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización traslada esta competencia a la Carta Orgánica Municipal, la cual conforme a la constitución nacional, define la aplicación “de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción” (artículo 284 C.P.E.).

### 3.3.2 NIVEL INTERMEDIO

#### 3.3.2.1 Autonomía Regional

La región es una construcción única en cualquier modelo territorial, y generalmente responde a circunstancias que tocan de manera directa a los pobladores de entes

subnacionales, los cuales tienen rasgos comunes, lo que en el primer capítulo fue abordado y que se conocen como regionalismos, con características que pueden llegar a afectar el mismo proyecto nacional, o ayudar a legitimarlo.

La región como *autonomía* es conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin que trasciendan límites departamentales, siempre que compartan “cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión”. El texto constitucional otorga a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización el establecimiento de los términos y procedimientos para la conformación “ordenada y planificada de las regiones”. El texto dispone también que donde se conformen regiones, “no se podrá elegir autoridades provinciales”. De la misma forma se establece que la región puede constituirse en autonomía regional, “a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones”, las competencias de esta entidad territorial deben ser conferidas “por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental” (artículo 284 C.P.E.).

Cada *autonomía* regional en términos de la Carta Política tiene un gobierno constituido por una *Asamblea Regional* con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, y un órgano ejecutivo (artículo 281 C.P.E.), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización indica que la autoridad regional es el Ejecutivo Regional, electo por la asamblea regional, en la forma que establezca el estatuto autonómico. Se dispone que los miembros de la Asamblea Regional serán elegidos en cada municipio “junto con las listas de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales”. La región debe elaborar de manera participativa su Estatuto (artículo 282 C.P.E.).

La región boliviana presenta retos de excepcional configuración territorial en tanto no se establece directamente o de una forma lo suficientemente clara si la constitución de este nivel intermedio tiene una característica de ente más administrativo que de gobierno, o si efectivamente es la transnaturalización del nivel intermedio, para efectos de articular mejor el principio de la autonomía, de la mano del desarrollo de territorios más amplios o al menos diferentes a los que históricamente tienen una mayor relevancia, que como hemos visto para el caso boliviano son los departamentos.

Bolivia entonces, no escapa a las consideraciones contemporáneas relativas a la crisis del estado centralista para responder a las demandas sociales que plantea la modernización (NOHLEN, 2005).

El contexto de globalización y transnacionalización en el que nos encontramos pone de relieve la paradójica situación de la región como el espacio, tanto territorial como político, en el que el desarrollo económico y social puede ser regulado de forma más eficaz y exitosa que desde una lejana capital. (NOHLEN, 2005, pág. 13)

Este mismo autor, nos refiere a las sociedades heterogéneas con una variedad étnica tal, que merecen ser dotarlos de instrumentos de autogobierno a nivel regional (intermedio) que precisamente sirvan para la preservación y promoción de la diversidad cultural. Por otra parte para NOHLEN, a un nivel más normativo y desde la teoría de la democracia, la descentralización se configura como como un modelo de organización que tiene base en una mayor participación ciudadana, “pues multiplica la cantidad de centros decisorios al tiempo que los acerca a la sociedad” (pág. 13).

Bolivia entonces no constituye propiamente regiones para el carácter primario de sus entidades territoriales, dado que las autonomías replican los dos niveles principales de gobierno existentes previo a la constitución del año 2009; el nivel intermedio se considera como el más importante en tanto los departamentos conllevan la mayor voluntad autonómica y esto se ve reflejado en el texto constitucional incluso en relación con las competencias a ser tratadas en líneas siguientes. Con la autonomía se buscan “generar mejores niveles de aceptación, eficiencia y proximidad en la administración de los intereses colectivos, aspiraciones que están más allá de cualquier bando regional o providencialismo racial” (BARBERY, 2005, pág. 81).

### 3.3.2.2 *Autonomía Departamental*

Los departamentos constituyen la entidad territorial con una mayor historia e incluso legitimidad si se quiere, en tanto las iniciativas autonómicas y el modelo territorial de la constitución de 2009 fueron impulsados por ideas desde los departamentos establecidos previamente a la carta política, organización que se mantiene con los nueve departamentos que perviven dentro de la organización territorial del país.

Como sucede con las demás autonomías, el gobierno autónomo departamental está constituido por una *Asamblea Departamental*, con facultad deliberativa, fiscalizadora y

legislativa departamental (artículo 277 C.P.E.) y por un órgano ejecutivo en cabeza de un Gobernador (artículo 279 C.P.E.) elegido por voto universal. Esta asamblea se compone por asambleístas departamentales, elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria, al igual que por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

La Ley determina los criterios para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género. Los Estatutos Autonómicos deben definir su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Los departamentos, en especial aquellos constituidos como *autonomías*, gozan de la mayor fuerza soberana a nivel doméstico y se encuentran constituidos para gozar de la mayor cantidad de facultades de administración de recursos importantes y legislación de materias de relevancia, por tanto en la práctica gozan de mayores recursos, aun cuando la prestación de servicios puede recaer en las *autonomías* municipales, lo cual probablemente se explica en la configuración del consenso dentro de la asamblea constitucional, de la mano de la derecha representada principalmente en *la media luna*.

### **3.3.3 OTRAS DIVISIONES TERRITORIALES: AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA**

En los términos del artículo 289 (C.P.E.) la autonomía indígena originaria campesina consiste en el “autogobierno como ejercicio de la libre determinación” de naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparta un territorio, cultura, historia, lenguas, organización, instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. Esta conformación territorial se basa en los asentamientos ancestrales, territorios actualmente habitados por los pueblos y naciones, de forma que la autonomía tiene vocación en esta circunstancia así como en la voluntad a través de consulta (artículo 290 y 294 C.P.E.), de esta manera y ateniendo al derecho prevalente de las comunidades a su autodeterminación, el autogobierno o autonomía propiamente dicha se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, aunque manteniendo la unidad nacional (plurinacional) esto es, en armonía con la Constitución y la ley.

Son autonomías indígena originario campesinas, los territorios de estas naciones y pueblos, y los municipios, y regiones que adopten tal cualidad (artículo 291 C.P.E.). Igual como ocurre con otras autonomías, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboran su Estatuto (norma autonómica), “de acuerdo a sus normas y procedimientos propios”, resaltando la armonía con la Constitución y la Ley.

La autonomía “basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible” (artículo 293 C.P.E.), los límites territoriales afectados eventualmente por la conformación de una autonomía indígena originario campesina permite acordar nuevas delimitaciones en distritos dentro de las circunscripciones de autonomías municipales.

Si se afectan propiamente los límites municipales debe seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación. Por otra parte, para constituir una autonomía indígena originaria campesina con territorios que se encuentren en uno o más municipios, se deben seguir los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno conforme a lo dispuesto en la ley.

Los artículos 294 a 295 de la Constitución Política del Estado se refieren a las formas de convertir municipios en autonomías indígenas originarias campesinas, mediante referendo; para constituir nuevos municipios en donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional. También debe seguirse un procedimiento ante esta Asamblea para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales.

Por último se establece que el gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejerce como ya se había indicado, a través de sus propias normas y formas de organización, pero con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley. Este último apartado es importante en tanto el auto gobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinas les permite tener instituciones acordes a sus propias costumbres y

categorizados (nominados) conforme con su lengua que conforme a la misma Constitución Política del Estado, es oficial.

Estas normas constitucionales referentes a la composición de autonomías indígenas, si bien son resultado de los debates, movilizaciones y del vuelco político para la izquierda boliviana, no presentan una materialización plena, en tanto no es claro cómo puede funcionar el régimen autonómico dentro de las autonomías que ya corresponden a otras entidades territoriales con una institucionalidad que antecede al modelo territorial propuesto con la Constitución del año 2009.

### 3.4 COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Las competencias son atribuciones legítimas y legales, que permiten a una determinada persona, o entidad, de llevar a cabo acciones en áreas determinadas (SERRA, 1998). También se entiende por *competencia*, “el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación que posee un órgano sobre una materia determinada; es decir, las capacidades que un ente territorial de derecho público posee para actuar sobre un determinado sector de la realidad social” (AVENDAÑO RENEDO, 2009). En términos de este académico boliviano, se hace relevante el determinar las diferencias teóricas existentes entre *atribución*, *potestad* y *facultad*, así como entre materia y orden competencial, para ello propone que la *atribución* sea entendida como un título habilitante “que no genera innovaciones en el ordenamiento ni modificaciones en la realidad material y cuya producción depende de un acto de voluntad del ente territorial de derecho público” (pág. 20), por *potestad* se entendería la capacidad de modificar el ordenamiento jurídico o la situación jurídica de terceros; y por *facultad* se tendría una habilitación para actuar a discreción, partiendo de un determinado presupuesto jurídico objetivo. *Materia* haría referencia a una determinada porción de la realidad social sobre el que se puede aplicar alguna de las capacidades de actuación antes explicadas (atribución, facultad y potestad). Esta aproximación resulta útil para circunscribir el orden competencial o los ámbitos en que el mismo se desarrolla, y que frente a esa materia de acción, el Tribunal Constitucional Plurinacional establece en tres aspectos o ámbitos: i) El ámbito jurisdiccional; ii) El ámbito material; y, iii) El ámbito facultativo.

El anteproyecto de la Ley Marco de autonomías y descentralización establece como técnicamente *competencia* es “el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación que detenta una entidad territorial sobre una materia determinada” (2009), lo que reduce en el mismo afirmar que el ente territorial (la autonomía) lleva a cabo lo que antes hacía el Estado, de una manera derivada en donde el nivel central del Estado hace lo suyo y los diferentes gobiernos autónomos realizan lo que se enmarca dentro de lo establecido en la misma Constitución Política del Estado; situación compleja, en la medida en que cada competencia debe transferirse o ser delegada con los respectivos recursos para que cada gobierno autónomo pueda asumirlas.

Aun con las instituciones introducidas por la nueva Constitución, (BARRIOS SUVELZA, 2012) señala como los catálogos de competencias asignados al nivel

departamental, se han diseñado dando énfasis a tareas de planificación en diversos sectores, excepto en aquellos que la Constitución considera como estratégicos (exclusivos). Sin embargo, haciendo una comparación con el régimen previo, “se ha pasado de una visión que entendía a los departamentos como ejecutores de proyectos, a la de entes potencialmente capaces de definir políticas departamentales, adicionando para ello más materias concernientes al desarrollo económico” (pág. 8). Frente a los municipios, considera el académico que “estos consolidan su perfil adaptado a tareas de proximidad y urbanismo. Al mismo tiempo, mantienen su participación en el gasto de infraestructura y suministros de salud y educación” (pág. 8).

Respecto al régimen general de competencias y en relación con el modelo autonómico, el Tribunal Constitucional Plurinacional se ha pronunciado, así:

conforme señaló la SCP N° 1714 de 1 de octubre" *...en un nuevo modelo de Estado compuesto, cimentado en la distribución del poder político con base territorial, en el que se reconoce la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio: un gobierno nacional y varios gobiernos autónomos, con facultades ejecutiva, legislativa, reglamentaria y fiscalizadora, según expresa el art. 272 de la CPE, cuya dinámica en el ejercicio de dichas facultades debe reflejar la característica esencial del nuevo Estado orientado hacia una democratización profunda del poder político que desmantele la centralización caracterizadora del anterior modelo de Estado, toda vez que el diseño autonómico es otro pilar esencial de la nueva ingeniería estatal, de ahí la distribución de competencias otorgando a las entidades territoriales autónomas competencias exclusivas, concurrentes y compartidas a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial"*, por tanto -concluye la citada Sentencia Constitucional Plurinacional- ***la orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual, la cláusula autonómica, la misma que debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado***" (las negrillas y subrayado nos pertenecen). (TCP (Sentencia 2055), 2012)

Las competencias por tanto, responden también al desarrollo del principio de unidad, y a la integralidad del Estado, de ahí que se hayan analizado los principios del desarrollo territorial como la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, subsidiaridad, y bien común; El Tribunal en la misma sentencia 2055 de 2012, refiere a su definición de competencia y enmarca la distribución en relación con este importante tópico.

Para una mejor comprensión, es importante precisar que en el régimen autonómico se entiende por **competencia** a la titularidad de atribuciones ejercitables por los diferentes niveles de gobierno respecto de las materias determinadas por la Constitución.

El art. 6.II numeral 4 de la LMAD, define competencia señalando que: "Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado", **lo que supone que la competencia debe ser ejercida únicamente por el nivel de gobierno al cual la Constitución Política del Estado le ha asignado la titularidad de la misma.**

En el marco de referencia se entiende por ejercicio competencial al "proceso a través del cual las competencias asignadas (por la CPE) son materializadas como políticas públicas para la provisión y prestación de determinados servicios públicos" (Cfr. CHÁVEZ 2012). (TCP (Sentencia 2055), 2012)

La competencia es entonces la medida efectiva de la descentralización, en tanto es como se ejerce el poder de cada una de las *autonomías*; refiere en términos de la misma Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) a la "titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley". Siguiendo al texto constitucional y a la Ley marco sobre la materia, una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con arreglo a las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.

### *3.4.1 ÁMBITOS Y TIPOS DE COMPETENCIAS*

#### *3.4.1.1 Ámbitos de ejercicio competencial*

Siguiendo lo dispuesto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, de conformidad al diseño constitucional efectuado para las diferentes autonomías (arts. 272, 298 y ss. de la CPE), el ejercicio competencial se desarrolla a partir de tres ámbitos de identificación: **i)** El ámbito jurisdiccional; **ii)** El ámbito material; y, **iii)** El ámbito facultativo. (TCP (Sentencia 2055), 2012).

**i) El ámbito jurisdiccional.** Se refiere a que la competencia que le haya sido asignada a un nivel de gobierno por el sistema de distribución competencial de la Constitución, deberá ser ejercido únicamente en la jurisdicción que dicho nivel de gobierno administra y

gobierna. Así lo establece la Constitución en su art. 272, al señalar que los órganos de gobierno autónomo ejercerán las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

**ii) El ámbito material.** La distribución de competencias realizada por el Constituyente se encuentra diseñada en función de materias, como por ejemplo, salud, educación, medio ambiente, transporte, etc., sobre las que los niveles de gobierno deberán circunscribir su ejercicio competencial.

Sobre este particular cabe precisar que el Constituyente boliviano usó una técnica de distribución mucho más compleja que un mero reparto de materias, pues algunas competencias son imbricaciones y superposiciones de varias materias sobre las cuales el nivel de gobierno titular deberá circunscribir sus actuaciones o su ejercicio competencial.

**iii) El ámbito facultativo.** Este ámbito recae en los órganos ejecutivos y legislativos de los niveles de gobierno. De acuerdo con la Constitución, son cinco facultades mediante las cuales ejercerán sus atribuciones: facultad legislativa, reglamentaria, ejecutiva, deliberativa y fiscalizadora. Las facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa son de titularidad de los órganos deliberativos. En tanto, que las otras dos facultades: reglamentaria y ejecutiva, son de titularidad de los órganos ejecutivos.

La SCP 1714/2012 de 1 de octubre por su parte, refiriéndose a estas facultades señaló lo siguiente:

*1. **Facultad legislativa.** El término facultad entendido como un poder de hacer, expresa en el ámbito legislativo la potestad de los órganos representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia. En su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa Plurinacional o en su caso, los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia. Cabe destacar, que esta potestad legislativa para las entidades territoriales -con excepción de la autonomía regional- no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en*

determinadas materias. Precisamente este es el cambio establecido por la Constitución cuando en su art. 272, otorga a las entidades territoriales autónomas el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones a través de sus gobiernos autónomos. Así, en el caso de la autonomía departamental, la facultad legislativa es la potestad de la asamblea departamental para emitir leyes departamentales en el marco de sus competencias exclusivas y leyes de desarrollo departamental en el marco de sus competencias compartidas.

**2. Facultad reglamentaria.** Entendida como la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes. En efecto, esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación. En el caso de las entidades territoriales autónomas, esta facultad reglamentaria es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que se emitan. Esta facultad se justifica porque el órgano ejecutivo, es el que conoce de las capacidades económicas, presupuestarias, institucionales y recursos reales que se tiene para ejecutar la ley, por tanto, a través de la facultad reglamentaria se delimita con mayor precisión la forma y los recursos con los cuales se podrá aplicar la ley.

**3. Facultad ejecutiva.** Referida a la potestad de administrar la cosa pública, en el caso de las entidades territoriales autónomas será en el marco de las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes. Esta facultad requiere de funciones técnicas y administrativas, para ejecutar la ley y las normas reglamentarias. Entonces, respecto de esta facultad el órgano ejecutivo ya sea del nivel central como de los gobiernos autónomos está encargado de toda la actividad administrativa, de la gestión pública en el ámbito de sus competencias.

**4. Facultad fiscalizadora.** Esta facultad se encuentra introducida por el art. 272 de la CPE, cuando confiere a los gobiernos autónomos las facultades legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora. Esta facultad tratándose de las entidades territoriales corresponde a la asamblea legislativa del gobierno autónomo correspondiente para

*controlar al órgano ejecutivo del mismo. Así en la autonomía departamental es ejercida por la asamblea departamental respecto del órgano ejecutivo en la gestión pública y el manejo de los recursos departamentales.*

*5. **Facultad deliberativa.** Es la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés de forma consensuada por los miembros de los entes legislativos correspondientes, es decir, respecto de la autonomía departamental por los miembros de la Asamblea departamental respecto de asuntos de interés departamental". (TCP (Sentencia 1714), 2012).*

En el contexto señalado, es posible concluir que **la distribución de competencias realizada por la Constitución se efectúa en relación a materias como salud, educación, transporte, etc., pero también con relación a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) que los niveles de gobierno deben ejercer en función de cada tipo de competencia (privativa, exclusiva, compartida y concurrente) y dentro de su jurisdicción, ello supone que la distribución competencial, sustentada en los principios rectores del régimen autonómico señalados supra, lleva consigo un alto grado de corresponsabilidad**, teniendo en cuenta que la cesión de atribuciones y competencias del nivel central hacia los gobiernos autonómicos o subnacionales se encuentra orientada a beneficiar a los ciudadanos con una administración pública más efectiva y más cercana. (TCP (Sentencia 2055), 2012).

### *3.4.1.2 Tipos de Competencias*

Las competencias **privativas** son aquellas del nivel nacional, que conforme al texto constitucional, no tienen la posibilidad de ser entregadas o cedidas en términos de legislación, reglamentación y ejecución. Entre estas competencias están, por ejemplo, el sistema financiero y de cambio (moneda), la defensa y seguridad nacional, el comercio y política exterior entre otras contempladas en el artículo 298 (C.P.E.)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Se considera importante listar las competencias privativas conforme a la C.P.E. lo que permite delimitar y comprender el nivel y concurrencia de autonomía, y unidad, así como la importancia del nivel central del gobierno:

1. Sistema financiero.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario, y la política cambiaria.
3. Sistema de pesas y medidas, así como la determinación de la hora oficial.
4. Régimen aduanero.
5. Comercio Exterior.
6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana.
7. Armas de fuego y explosivos.
8. Política exterior.
9. Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.

Las **exclusivas** por su parte reservan a alguno de los niveles de gobierno (nivel central o a las distintas entidades territoriales), la competencia de legislar, pudiéndose transferir o ceder las potestades reglamentaria y ejecutiva, aspecto distintivo del régimen autonómico al permitir a diferentes niveles de gobierno además del central la posibilidad de legislar, la reserva en materias delicadas o de importancia nacional tienen sentido desde el desarrollo del principio de unidad, que como se ha explicado aterriza la caracterización de unitario que establece el texto constitucional. El contrapeso para no considerar en este aspecto competencial como centralizado al modelo boliviano estaría en la composición del órgano legislativo, siendo este plurinacional.

En este sentido se establecen competencias exclusivas del nivel central del Estado como la el régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones, recursos naturales estratégicos, minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos, fuentes de agua, biodiversidad, algunos servicios públicos (esenciales) e infraestructura fundamental (redes nacionales o troncales), régimen de Seguridad Social, políticas del sistema de educación y salud, Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal, sanidad e inocuidad agropecuaria, entre muchas otras; materias que solo podrían ser legisladas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que en aras de la descentralización administrativa (departamentos descentralizados) y el régimen autonómico, se puede entregar su reglamentación y ejecución a los diferentes entes

- 
10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado.
  11. Regulación y políticas migratorias.
  12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
  13. Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado.
  14. Control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental.
  15. Registro Civil.
  16. Censos oficiales.
  17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación.
  18. Hidrocarburos.
  19. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
  20. Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente.
  21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral.
  22. Política económica y planificación nacional.

territoriales. Los artículos 300, 302, 303 y 304 de la Constitución Política del Estado refieren a competencias exclusivas de los otros niveles de gobierno y entidades territoriales.

Las competencias **concurrentes** son aquellas que parten de una ley nacional (de la Asamblea Legislativa Plurinacional), y cada nivel reglamenta y ejecuta en lo que le corresponde de manera simultánea, sin embargo, lo que se entrega para ser reglamentado o ejecutado es definido también por la ley nacional. Son algunas competencias concurrentes lo que tiene que ver con la preservación, conservación y protección del medio ambiente y fauna silvestre, la gestión del sistema de salud y educación, ciencia, tecnología e investigación, la conservación de suelos, recursos forestales y bosques, la promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, proyectos de riego, seguridad ciudadana, vivienda y vivienda social, agricultura, ganadería, caza y pesca.

Por último, las **compartidas** son aquellas competencias en donde el nivel central sólo dicta una ley base de principios, pero la legislación de desarrollo corresponde a los niveles subnacionales, así como su reglamentación y ejecución. Régimen electoral departamental y municipal. En las competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas se encuentran los servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y de azar, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos, por señalar algunos.

El texto constitucional también establece que las competencias no incluidas taxativamente en su cuerpo normativo, será atribuida al nivel central del Estado, el cual podrá transferirla o delegarla por Ley.

La jurisprudencia constitucional determina como la distribución de competencias efectuada por el Constituyente, es de **carácter cerrado**, lo que necesariamente implica, que ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias mediante la incorporación de las mismas en sus estatutos o cartas orgánicas, aún sobre aquellas competencias no asumidas por otros niveles de gobierno, sino que únicamente deben circunscribirse al ejercicio de las competencias que se encuentran establecidas expresamente en el listado de su correspondiente nivel de gobierno, lo que impone la obligación para asumir las

competencias, sin desconocer al menos en cuanto a las exclusivas, el principio de *gradualidad* para que las competencias sean ejercidas de forma progresiva, de acuerdo a las capacidades de la entidad territorial. (TCP (Sentencia 2055), 2012).

La Ley Marco de autonomías y descentralización (Ley 031 de 2010) dispone lo referente a las asignaciones de competencias secundarias, acorde con el texto de la Constitución, dentro de ellas están las competencias que pueden asumir las autonomías regionales, y las autonomías indígena originarias campesinas. También se regulan las competencias no mencionadas en el texto constitucional y las aquellas competencias de las autonomías municipales que pueden ser asumidas por las entidades territoriales indígena originario campesinas.

### *3.4.2 GRADUALIDAD*

Como se trató anteriormente, la gradualidad es un principio según el cual las entidades territoriales autónomas ejercen de manera gradual sus competencias de acuerdo con sus propias capacidades; de esta manera toda nueva competencia asumida por un ente territorial debe seguir un proceso gradual y progresivo, el cual posee tres características (Anteproyecto Ley Marco de Autonomías y Descentralización): la medición de la capacidad institucional de la entidad receptora, el cálculo del costo de la competencia transferida o asumida, y la definición de los recursos económicos necesarios para su ejercicio.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (artículo 67 de la Ley 031 de 2010) establece que el gobierno central a través del Servicio Estatal de Autonomías, en coordinación con las instancias también centrales que correspondan, así como las entidades territoriales autónomas, debe apoyar el ejercicio gradual de nuevas competencias para estas últimas, para lo que es su deber diseñar y prestar asistencia técnica, lo que es coherente con la cooperación y otros principios relativos al desarrollo y administración territorial previamente estudiados. Los pueblos indígenas originarios campesinos reciben en términos de la ley, apoyo también de los niveles locales autónomos, para la prestación de servicios públicos a la población del territorio indígena originario campesino en que operen.

### *3.4.3 TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN*

La Constitución Política del Estado, no establece una asignación de competencias rígida, salvo quizá por los temas reservados solo al nivel central de gobierno (competencias

exclusivas). No solo las distintas entidades territoriales pueden asumir las competencias que consideren que puedan ejercer, estableciendo las mismas en sus respectivos Estatutos y Cartas Orgánicas, sino que también pueden recibir otras competencias por transferencia o delegación.

La transferencia incluye como se mencionó anteriormente las facultades, reglamentaria por un lado, y ejecutiva cuando hay lugar a ello, y frente al único caso de las competencias exclusivas. En términos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la transferencia total o parcial de una competencia implica transferir la responsabilidad. Por otra parte se establece que la transferencia es definitiva y no puede ser por tanto transferida a una tercera entidad, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial.

Por su parte, la delegación implica que el delegante no pierde la titularidad de la misma, sin embargo se asume la responsabilidad por la entidad territorial que la recibe. La delegación es revocable y no puede ser a su vez, transferida ni delegada total o parcialmente (LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, 2010); esta, se delegación se realiza únicamente en los casos siguientes:

- i. Delegación de competencias exclusivas departamentales hacia un departamento descentralizado desde el nivel central del Estado, quien conserva la facultad legislativa.
- ii. Delegación temporal, decidida por el nivel central del Estado, de una competencia no asumida por una entidad territorial hacia otra. Esta delegación podrá incluir sólo las facultades reglamentaria y/o ejecutiva, quedando la facultad legislativa en el nivel central del Estado. (Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2009)

#### *3.4.4 COSTO COMPETENCIAL*

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (artículos 110, 112 y 129), establece el cálculo del costo de las competencias asignadas por la Constitución Política del Estado, considerando la asignación competencial principalmente del nivel central a los entes territoriales; El cálculo del costo de las competencias debe hacerse previo al ejercicio de cualquier nueva competencia, recordando la norma constitucional que precisa que toda asignación o transferencia de competencias “deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” (artículo 305 C.P.E.).

Lo anterior implica también la conjunción de la gradualidad y la cooperación, subsidiaridad y la unidad como elemento integrados de las relaciones entre los diferentes entes territoriales así como entre los diferentes niveles de gobierno. Para la asunción de competencias de parte de una entidad autónoma se deberá tener en cuenta la consecución de sus objetivos y fines, y por tanto se deberá prever que cada competencia tenga una fuente suficiente de recursos financieros. Cada entidad autónoma igualmente, deberá hacer seguimiento sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, lo que conlleva un proceso permanente de evaluación, soportada en la responsabilidad del nivel central, frente a la coordinación de recursos, lo que permitiría acreditar a una entidad como apta para asumir una competencia, todo lo anterior para que el régimen autonómico pueda establecerse, tal como está pensado, de manera gradual y progresiva.

### *3.4.5 RECURSOS*

La propia Constitución Política del Estado se ocupa de los lineamientos generales de política económica y monetaria, dentro de la estructura y organización económica del Estado, sin embargo en cuanto a las entidades territoriales, es la Ley Marco de Autonomías y Descentralización la que refiere la mayor cantidad de conceptos sobre recursos para cada una de las diferentes niveles de gobierno autonomos y entidades territoriales, aún las descentralizadas.

En cuanto al régimen económico y financiero, la ley se refiere a los ingresos propios de los entes territoriales, régimen de transferencias de Recursos Fiscales, fondos de desarrollo y compensación, deuda pública, planificación y presupuestos, Control y fiscalización.

Estos temas, ligados entre sí, definen el escenario fiscal para el desarrollo de las *autonomías*, siguiendo lo determinado en la Constitución Política del Estado. Solo se enunciaran tangencialmente los puntos de los ingresos propios de las entidades territoriales, el régimen de trasferencias, y los Fondos de Desarrollo y de Compensación; debido a que ahondar en los demás temas sobre asignación de recursos, dan cuenta de su propia investigación lo que desborda las pretensiones del presente estudio.

#### *3.4.5.1 Ingresos propios*

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización define cuáles son los ingresos propios de los departamentos, municipios, regiones y autonomías indígena originario

campesinas. Los departamentos y municipios tienen la facultad para crear nuevos impuestos, siempre y cuando se sujeten a las limitaciones establecidas en la Constitución. Esta misma ley en consonancia con la carta política, establece los términos para la distribución de los recursos y la composición solidaria entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de lograr el desarrollo solidario, coordinado y cooperativo entre el nivel central y las entidades territoriales.

#### *3.4.5.2 Régimen de Transferencias*

El régimen de transferencias del Estado Plurinacional se rige de acuerdo a principios tales como, el ejercicio de competencias (autonomía), equilibrio fiscal, equidad social y equidad inter-territorial.

Este apartado de la Ley, define las transferencias como:

los recursos fiscales que las entidades autónomas y descentralizadas reciben de otras entidades estatales o niveles de gobierno, orientadas a eliminar los desequilibrios fiscales en forma condicionada en cuanto a su uso y repartidas de acuerdo a políticas de distribución equitativa de la riqueza (Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2009).

#### *3.4.5.3 Fondos de Desarrollo y de Compensación*

Los Fondos de Compensación y Fondos de Desarrollo se crean a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, conformados con recursos provenientes de los excedentes de ingresos de la explotación de recursos naturales no renovables (regalías) para el financiamiento adicional de las entidades territoriales autónomas o descentralizadas, lo que no evita que los fondos puedan constituirse de otras fuentes internas o externas. “Los fondos, al estar destinados a reducir la inequidad, estarán dirigidos a aquellas entidades territoriales que estén por debajo de una media a ser definida para cada uno de los fondos establecidos” (Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2009), lo cual desarrolla la cooperación y se complementa con la gradualidad previamente explicada.

### 3.5 ¿SE HA TRANSFORMADO EL MODELO TERRITORIAL BOLIVIANO EN UN ESTADO REGIONAL O AUTONÓMICO?

Desde el punto de vista clásico (o tradicional) sobre el tema, en el primer capítulo se conceptualizó la manera como los Estados pueden clasificarse en unitarios, entendiéndolos dotados de una soberanía interior indivisible, y aquellos compuestos, esto es, con un reparto de la soberanía entre Estados libres (confederación), entre un Estado Central y varios Estados miembros (federación), o bien con una cesión parcial de soberanía a las regiones (Estado Regional o Autonomico).

Con lo anterior se determinó que el criterio principal desde un enfoque clásico es el grado de descentralización del Poder Central, mínima en el modelo unitario. Bajo este enfoque tradicional, los estados unitarios deben tener un centro de poder único, en tanto que, para los estados regionales o autonómicos, se crean o en todo caso reconocen, unidades subestatales de cierta entidad (entes), o donde los elementos clásicos de composición del Estado se inclinan mayormente hacia la población o el territorio y no únicamente desde el punto de vista del poder.

Así, se enmarcó al Estado unitario clásico dentro de un sistema central para el ejercicio del poder, que concentra y aglutina los diferentes estadios de la división normal del gobierno, que homogeniza y se extiende a todo su territorio como reflejo de las concepciones clásicas de índole absolutista, sin embargo también tuvo que desecharse de plano la idea de esta construcción conceptual por ser eminentemente teórica, dado que la lógica actual de los estados responde a concepciones que comprenden realidades diversas y complejas, en donde más de un enfoque puede ser usado para hacer una caracterización territorial, porque de lo contrario casi todo Estado dentro del mundo adolecería de una profunda crisis territorial, pasando por lo que la doctrina denomina un *desequilibrio*.

Estas crisis pueden verse como asimetrías de corte territorial, tema que para el Derecho Constitucional, siguiendo a URANDA (2005) quien cita a Esther SEJÍAS (2003), supone una modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado. (pág. 29).

Ahora, al examinar al Estado desde su grado de descentralización, en relación con la prestación de servicios y la ejecución de políticas públicas, al igual que el establecimiento del poder legislativo, se halla un punto importante en la autonomía entendida como principio, el cual va de la mano con la facultad jurisdiccional y el ejercicio de la fuerza, siendo más importante el primer ítem en tanto la ley es la fuente directa de relación de la administración con cada uno de los administrados. La descentralización puede ser se mencionó anteriormente solo administrativa y generar variantes de un modelo clásicamente visto como simple, desde el enfoque tradicional sin embargo, la facultad legislativa, y de disposición de recursos permiten predicar soberanía en sentido amplio (e interna), y distinguir o graduar los diferentes modelos.

Desde la unidad de poder, o el nivel en el cual se concentra el desarrollo de las relaciones de gobierno, se hallaron Estados que tienen naturalmente -como lo predica el discurso tradicional-, facultades concentradas en el órgano central o persona jurídica estatal. La concentración del poder es un factor de crisis dentro de los diferentes modelos o formas jurídicas de Estado. El poder puede ser desarrollado a nivel medio, por alguna unidad territorial (provincias o departamentos), o incluso puede existir una concentración de poder en manos de las entidades más locales, lo cual ocurre en varios países que reivindican la comunidad, y los factores de cohesión precisamente correspondiente al nivel más cercano a la población, lo que también tiene explicación en las urbes como centros de vivienda y desarrollo económico, así como en la vuelta a las consideraciones locales (glocalismo). Para este se dijo, no es importante el grado de descentralización, o la autonomía de estas entidades territoriales, sino que se busca dar plena cabida al ente principal que desarrolla la política pública, y el que integra el desarrollo cotidiano de los desarrollos legislativos principalmente y administrativos en segundo lugar.

Según los principios que permean o sirven de base a un modelo territorial, se encuentran Estados con una mayor autonomía, soberanía, o incluso unidad, desarrollándose cada principio como una premisa permanente para cada país de acuerdo con los consensos y debates políticos que hayan tenido lugar dentro de su formación o consolidación.

Con todo esto en mente, puede entenderse que la caracterización de un modelo estatal que se predica como unitario a la vez que plurinacional, comunitario, descentralizado y con

autonomías escapa de los fundamentos de un solo enfoque, sin embargo es posible responder a nuestra pregunta problema desde la caracterización del enfoque clásico con atención a las diferentes características del Estado que trascienden la esfera de un estado puramente unitario.

Un estado regional o autonómico está basado en la constitución de entes subnacionales a los cuales se les reconoce autonomía en el sentido amplio, dotándolos de facultades legislativas y de administración amplias. Se ha señalado como un Estado regional posee divisiones territoriales denominadas regiones, mientras que el modelo autonómico, puede ser entendido como un concepto indiscernible del mismo Estado regional, o también como una especie ligada a este, dotado de unas características propias que resaltan la autonomía como característica de las entidades subestatales conocidas como regiones, o que se denominan como en el caso boliviano: *autonomías*.

Lo primero entonces frente a un Estado autonómico es la descentralización frente a la unidad de la colectividad estatal, propia de la especificidad del territorio de cada ente territorial, lo que se ha denominado descentralización territorial, la cual se concentra con el concepto de autonomía constitucional, atribuible a estos entes, por las prerrogativas para ejercer el poder legislativo, aunque como se ha dicho, esta facultad suele estar circunscrita a los límites que fija el Estado como persona jurídica singular que se sobrepone a cada ente subestatal y que fija por tanto las bases del ordenamiento jurídico para todo el Estado como unidad, la norma fundante que para el presente caso es la Constitución Política del Estado Boliviano, aprobada en el año 2009, responde en principio a esa característica de unitario.

**La caracterización del modelo territorial correspondiente desde un discurso clásico al modelo autonómico encuadra perfectamente dentro de la caracterización de Bolivia.** Más allá de la consideración de su propia carta política de ser un estado unitario, aunque como se ha explicado dicha consideración ha sido aclarada como un componente del desarrollo territorial a través de la unidad y el carácter integrador que brinda la pluralidad en conjunción con la autonomía. Las *autonomías* como se vio en el presente capítulo se corresponden con entes territoriales dotados de todos los elementos para concentrar y ejemplificar el fenómeno de la descentralización territorial, al igual que la autonomía constitucional relativa (y multinivel) en cuanto a la facultad legislativa y en relación con las competencias previamente reseñadas, al igual que la forma en que se ejerce en el marco del

principio de autonomía territorial y que representa el aspecto fundamental de esta forma de Estado.

Se ha tomado como apoyo conceptual el que un Estado autonómico tiene unidades subestatales que corresponden a un término territorial a medio camino entre el Estado como persona jurídica totalizadora (y única) y aquellas agrupaciones menores como son las comunidades, etnias, grupos, vecindades (etc). En el caso de estudio los departamentos, las regiones, los municipios y los territorios indígenas originario campesinos encuadran a cabalidad dentro de la concepción de un Estado comunitario, al igual que de un Estado complejo.

Es complejo el Estado boliviano y a la vez responde a lógicas y reivindicaciones que favorecen las condiciones territoriales, étnicas, culturales, geopolíticas o históricas; el país ha hecho un esfuerzo integrador para garantizar la continuidad del Estado y su unidad respondiendo a intereses de los mestizos al igual que las comunidades, naciones y poblaciones indígenas originario campesinos, y en tanto los entes territoriales no son únicamente unidades funcionales de orden territorial que sirvan para sustentar la descentralización de corte político, y en cambio sí responden al ideal de solidaridad mecánica de la sociedad entendida como cuerpo heterogéneo con vínculos culturales.

Se han caracterizado todos los principios constitucionales, tanto los que implican la identidad y favorecen la diversidad, al igual que la respetan como aquellos que buscan integrar continuamente el proyecto de Estado.

Debe recordarse igualmente que la descentralización se ha efectuado en el marco de un neoliberalismo que ha impulsado toda clase de cambios en los países de Latinoamérica con el fin de permitir y promover que el capital privado se mueva libremente, de un país a otro, así como de una región a otra (AUROI, 2006, pág. 62). De igual manera el propósito básico de la descentralización no es otro que trasladar gastos sociales, tareas y competencias a los niveles de gobierno más cercanos a la población (pág. 63). En el momento en que Bolivia establece un régimen de autonomías, ha acercado el poder a la comunidad, de una manera que responde como se ha expuesto, a las características propias de la heterogeneidad multicultural, sin embargo la redefinición de competencias hacia los niveles intermedios y

locales, caracteriza un modelo regional autonómico y se aleja de los preceptos clásicos de los estados unitarios.

Bolivia es entonces ante todo un estado autonómico, en donde sus propios entes territoriales denominados *autonomías*, están dotados de los elementos tanto clásicos como de diversos discursos y enfoque que permiten que pese a encontrarse dentro de su propio texto constitucional referido como tal, no se le pueda considerar un Estado unitario, aun cuando se ha delimitado la significación contemporánea de este adjetivo. Por otra parte su descentralización administrativa parcial solo queda como rezago en el texto constitucional, luego de que todos se han acogido al régimen autonómico. Su unidad de poder concentra el poder preferencialmente en los departamentos, esto es en el nivel intermedio de gobierno. No sobra decir que el Estado boliviano está ampliamente desarrollado dentro del principio de la autonomía, pero también con gran inclinación desde el punto de vista territorial desde el principio de la unidad, que como se vio válida y da completo sentido a la unidad, una complementariedad necesaria y muy propia del modelo autonómico.

Por lo anterior debe concluirse que Bolivia ha hecho un complejo tránsito hacia el establecimiento de un modelo descentralizado y **autonómico** con una configuración integradora y solidaria que aún conserva roces entre los mismos intereses que protagonizaron los debates que dieron forma a su modelo territorial. BARRIOS SUVELZA<sup>33</sup> asegura en la introducción a su estudio comparado de 2012 que Bolivia sufrió de una “convulsión territorial”, puesto que dejó de ser unitaria, afirmación que es compartida desde esta investigación.

---

<sup>33</sup> (BARRIOS SUVELZA, 2012) en la introducción a su “Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo”, indica que a la vista de los casos de Ecuador y Bolivia que, en 2008 y 2009 respectivamente, con “sendas reformas constitucionales” redistribuyeron la composición territorial del poder. Indicando que “la convulsión territorial fue mayor en Bolivia, puesto que dejó de ser unitaria, en comparación con el cambio ecuatoriano, el cual mantuvo a ese país con la misma estructura básica territorial ya conocida de la Constitución de 1998. Para este autor el cambio del modelo unitario clásico al régimen autonómico es ciertamente fuerte, lo que otros autores denominan desequilibrio (territorial).

## CAPÍTULO 4

### TRANSFORMACIONES Y CRISIS DE LOS MODELOS TERRITORIALES: COLOMBIA Y BOLIVIA

#### *Ama qhilla, ama llulla, ama suwa*

*(...) No seas flojo, no seas ladrón ni seas mentiroso son los principios rectores de las sociedades indígenas de tierras altas, que rigen el accionar en política, en la economía, además de las relaciones sociales al interior de la comunidad.*

*(...) estos principios habrían sido promovidos por las autoridades incas para ordenar a la sociedad plural sobre la que erigieron su imperio (en este caso, estos principios se aplicarían más a la región del Qollasuyu). Por otra parte, otros sitúan el origen de estos principios durante la Colonia. En efecto, la forma en cómo están planteados (negación) sugiere un origen occidental cristiano, como en el caso de los diez mandamientos judeo-cristianos. En contra parte, el resto de los principios se fundan en objetivos positivos, no existe la idea de punición o prohibición (Tapia en Miradas. Nuevo Texto Constitucional, 2010). (CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2013)*

Hoy en día parece claro que los modelos enteramente unitarios están pasando por una crisis que no resulta novedosa para los ejemplos de los países europeos, los que por supuesto gozan de una larga historia sobre la cual establecer un cumulo mayor de necesidades y por tanto de respuestas o intentos para las mismas. Pero no se trata solo de encontrar respuestas en un ámbito puramente territorial que complazca la mirada de los estudiosos en la materia; como pudo verse desde los consensos propios que se han generado como sustento de los modelos territoriales, los mismos aterrizan a realidades circunscritas a un momento histórico fácilmente determinable.

Desde las construcciones ideales del siglo XX, los Estados han venido respondiendo a las dinámicas propias de la teoría económica imperante, lo que tal vez es materia de otro estudio independiente, pero no es ajeno a la visión de doctrinantes contemporáneos<sup>34</sup> para

---

<sup>34</sup> AUROI, MONCAYO JIMENEZ, ESTUPIÑAN ACHURY, BARRIOS SUVELZA, entre otros.

quienes la asignación de competencias y el desarrollo de la autonomía territorial, van estrechamente ligados a la distribución de recursos, que buscan una mayor equidad en los beneficios al interior de los niveles intermedios de gobierno, de la mano de una satisfacción efectiva de las necesidades en los ámbitos locales.

Un ejemplo como el boliviano enseña la capacidad de un pueblo para construir un modelo –al menos en el papel– acorde con su realidad política, que aunque presenta profundas contradicciones en su caracterización, intenta responder a voces tan variadas como la composición de su población en un territorio heterogéneo, con una democracia frágil y que ha sufrido constantes ataques y cambios, más de carácter social que económico, pero que refiere necesariamente a complejidades propias de otro Estado, con características diversas y una historia que no permite la concreción de un proyecto nacional como el de los países que han sido tomados históricamente como ejemplos de los modelos puramente teóricos.

El presente capítulo se valdrá de las enseñanzas previas en relación con el planteamiento teórico base sobre las construcciones territoriales a nivel de las diferentes cartas constitucionales y los elementos que sirven conjuntamente para la conceptualización de los entes territoriales, de igual manera la historia, los debates y la caracterización de una constitución reciente sí, pero novedosa en muchos sentidos como la boliviana, permitiendo luego de abordada la pregunta problema inicial, evocar la mirada comparativa con Colombia para plantear algunos retos en materia de organización territorial desde la experiencia boliviana.

## 4.1 COMPARACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL BOLIVIANO CON EL COLOMBIANO

### 4.1.1 ANTECEDENTES

Colombia en la actualidad es un estado unitario con una fuerte tendencia hacia la descentralización administrativa y a la autonomía al menos en términos administrativos, sin embargo sigue siendo un estado unitario cuyas bases fueron establecidas férreamente a través de la constitución del año 1886.

En palabras de (CORREA HENAO, 1996), refiriéndose a la carta política actualmente vigente en Colombia, la organización territorial consagrada en la Carta de 1991 representa, en síntesis, respecto del Antiguo Régimen, un doble cambio cuantitativo y cualitativo.

Cuantitativamente, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886 -nacional, seccional (que agrupa a los departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva Constitución -nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos)-. Y cualitativamente el país hizo tránsito de un régimen relativamente centralizado a un régimen claramente descentralizado. En los artículos 1º y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal. En conclusión se trata de un modelo de forma de Estado que ni copia completamente un país extranjero ni inventa un sistema exótico. Consiste más bien el modelo en un reconocimiento de la historia, la realidad y la evolución de Colombia (p.16).

(VIDAL PERDOMO, 1981) por su parte, indica que los principios que sirvieron de base para la transformación unitaria de 1886 fueron opuestos a de los de 1863, la cual se refería a un conjunto nacional en donde varias entidades estatales tenían cada una parte en la soberanía del conjunto de la persona jurídica correspondiente al territorio colombiano. Sin embargo ante las necesidades históricas del siglo XIX, luego de las guerras civiles y frente a los albores de la industrialización, el país optó por un modelo que no reconoció otra que la soberanía nacional, aunque es necesario indicar que la soberanía como forma de ejercer el poder en el contexto histórico era un principio indivisible y por tanto que no admite flexibilización alguna, contrario a lo que ocurre en la actualidad.

Territorialmente la nación se encontraba dividida en departamentos, que a su vez se dividían en provincias, las cuales se dividían en distritos. Esta división de carácter administrativo encontraba en cada entidad que la conformaba, diversos órdenes jerárquicos conformados por corporaciones cuyo fin era hacer cumplir la Constitución y la ley, dentro de la respectiva circunscripción territorial.

Por esta razón se afirma que la Constitución de 1886 estaba inspirada en el principio de centralización política con descentralización administrativa. Políticamente el Congreso de la República, el gobierno, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, ejercían su autoridad en toda la nación conforme a la división de poderes, y de ellos emanaban los principios bajo los cuales se orientaba toda la actividad estatal.

Contradictoriamente, aun frente al carácter unitario del Estado, en donde la soberanía era detentada de forma exclusiva por la nación, el orden de facultades de gobierno había sido invertido y en lugar de enumerar las atribuciones que le correspondían al gobierno, por expresa delegación de los Estados, se determinaban expresamente las funciones o competencias particulares asignadas a las asambleas departamentales que, por lo demás, eran de naturaleza meramente administrativa.

Además de cada asamblea, en cada departamento debía haber un gobernador que ejercería las funciones del poder ejecutivo, “como agente de la administración central, por una parte, y por otra, como jefe superior de la administración departamental”. (Artículo 193) En esta figura se conciliaba la autoridad ejecutiva que emanaba de la soberanía nacional y que hacía compatible el principio de descentralización administrativa, con una autoridad propia del departamento.

El esquema unitario y centralista de la constitución de 1886 sufrió grandes cambios durante todo el siglo XX, culminando con la expedición de la carta política de 1991 la cual establece como se ha mencionado, el reconocimiento parcial de la autonomía de las diferentes entidades territoriales, contraste que supone un objeto importante de estudio el cual escapa, sin embargo, a las pretensiones del presente trabajo.

Sería realmente interesante establecer los debates sociales, políticos y económicos que en el país buscan explotar el modelo territorial, o el aprovechamiento de los criterios

establecidos con la moderación o flexibilización del carácter unitario del modelo, enteramente presente pero en desuso. Solo para dar un ejemplo de comparación con Bolivia, puede señalarse el componente étnico, el cual en el escenario colombiano no pasa de ser un esfuerzo por la multiculturalidad que intenta mitigar la continua agenda por la invisibilización de lo indígena, que entre otras razones tiene su fundamento en la poca presencia de estas poblaciones en relación con el grueso componente mestizo. Salvo los departamentos de Amazonas, Cauca, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Putumayo, Sucre, Vaupés y Vichada, es decir un tercio de los territorios departamentales del país, prácticamente ningún departamento tiene una población indígena superior al 5% de su total; los indígenas según el censo del año 2005, serían únicamente el 3% de la población del país<sup>35</sup>.

#### *4.1.2 ANÁLISIS DESDE LA COMPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, ENFOQUE COMPARATIVO*

Ni la diversidad, como tampoco el origen de los eventuales consensos que sirven como sustento del modelo territorial, son los únicos componentes que vale la pena analizar al contrastar uno y otro sistema estatal. La composición constitucional de un país como Bolivia permite examinar los paradigmas propios del modelo Colombiano, un modelo sin construir aún y con una caracterización que escapa a la eventual simplicidad del artículo en que se encuentra contenido, de allí que presente una contradicción de principios y no permita la articulación de un modelo extraído exclusivamente del texto constitucional.

##### *4.1.2.1 Bolivia, modelo autonómico y plurinacional*

El primer artículo de la constitución boliviana (C.P.E.), indica como el país se constituye como un Estado unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Es como se ha definido un estado contradictorio a nivel de su definición, a la vez unitario, descentralizado y con autonomías, modelo cuya caracterización se ha surtido en el capítulo anterior.

---

<sup>35</sup> DANE, Censo General de 2005. Recuperado el 20 de enero de 2014, <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CpCS1dVTQf4%3d&tabid=273>

#### 4.1.2.2 Colombia, modelo unitario moderado

Por su parte el artículo 1° de la constitución política colombiana establece un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, pero resalta el mismo texto que esta conformación es descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; También se indica su carácter democrático, participativo y pluralista, al igual que su fundación en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, así como en la prevalencia del interés general.

El texto boliviano del año 2009 contiene similitudes con la carta política colombiana que data de 1991, en razón a que ambos países se constituyen como estados sociales de derecho, lo cual resulta lógico si se entiende como ambos países están permeados de la idea por un lado de la satisfacción de necesidades y prestación directa de servicios como parte de sus competencias exclusivas, y por otra parte del concepto de un sistema jurídico imperante que se funda en la misma Constitución, lo cual no es ajeno a los Estados contemporáneos que propenden por la garantía de libertades individuales y derechos sociales en relativa armonía. No son únicamente estados liberales clásicos, sino que además de estar sujetos formalmente al ordenamiento jurídico, el derecho, materialmente están sometidos a contenidos sustanciales, lo que implica no solo la validez de las instituciones, sino también criterios de justicia y equidad.

Ahora, más allá de las pretensiones integradoras que enmarcan el respeto por la diversidad en tanto constituyen un estado plurinacional, Bolivia denota una mayor garantía frente al establecimiento de autogobierno y autodeterminación de sus entes territoriales (*autonomías*), las cuales difieren en términos prácticos de la autonomía de las entidades territoriales colombianas que podría pensarse corresponden solamente una concesión ligeramente autonómica para un régimen estrechamente unitario en donde solo se desconcentran facultades administrativas y la persona jurídica estatal se encuentra férreamente constituida.

#### 4.1.3 EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

En el capítulo anterior se indicó como los principios constitucionales se definen como ideas fundamentales desde la conciencia del sustrato social, sobre la organización jurídica, que sirven como base, criterio de interpretación e incluso norma supletiva en relación con un ordenamiento jurídico (ARCE Y RORES-VALDEZ, 1990). Estos principios son

entonces fuente de derecho en las normas positivas que componen el bloque de constitucionalidad y en especial para el caso colombiano, constituyen una fuente importante de interpretación constitucional.

#### *4.1.3.1 Colombia y sus principios constitucionales*

La constitución colombiana esta permeada por múltiples principios relativos a la composición social de su estado y a las bases propiamente dichas del ordenamiento jurídico<sup>36</sup>, las primeras pueden encontrarse dentro de los diez primeros artículos de la carta política, en tanto que los demás pueden ser recogidos de todo el texto fundamental unido a los diferentes instrumentos que lo complementan e integran dentro del gran bloque constitucional.

En cuanto a los principios propiamente dichos del desarrollo y administración territorial, la referencia obligada se encuentra en términos de las competencias de los distintos niveles territoriales, el artículo 288 de la Constitución establece como las mismas deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. La ley orgánica de ordenamiento territorial por su parte incorpora los principios de complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad.

##### 4.1.3.1.1 Principios territoriales

El principio de **coordinación** se encuentra definido en la Ley 489 de 1998 para que en virtud del mismo se garantice la armonía en el ejercicio de las funciones de las autoridades administrativas. La ley orgánica de ordenamiento territorial por su parte, establece que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, lo cual se extiende a las autoridades nacionales y regionales para desarrollar los fines del Estado. En cuanto a la **concurrencia**, se indica que los diferentes niveles de gobierno deben desarrollar sus actividades en de manera conjunta, cuando así se establezca respecto de su autonomía. La **subsidiariedad** se entiende como el resguardo de competencias al nivel central y en cascada hacia el nivel local, con el apoyo transitorio y

---

<sup>36</sup> En materia administrativa es pertinente traer a colación los principios señalados en relación con esta función, y que contempla el artículo 209 de la Constitución: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."

parcial para el desarrollo de estas competencias, dada la imposibilidad de su ejecución por una determinada entidad territorial.

Los demás principios como la complementariedad y eficiencia, son atinentes al desarrollo competencial para las determinadas entidades territoriales, de aquí que la ley refiera constantemente para su conceptualización a los servicios a cargo de las entidades territoriales; es decir, son principios de ejecución que se enmarcan dentro de una férrea concepción centralizadora y puramente administrativa. La gradualidad por ejemplo, se denota como una asunción de competencias progresiva y flexible conforme a las capacidades administrativas y de gestión de la entidad territorial.

#### 4.1.3.2 Bolivia

Ha de recordarse que la carta política boliviana hace gala de una amplia gama de principios de administración y desarrollo territorial, sin embargo los mismos no están circunscritos a una esfera puramente de gestión de competencias, sino también en parte como gestión del carácter de gobierno propio de sus *autonomías*. Así, se señala por ejemplo que cada uno de los gobiernos autónomos debe actuar de manera conjunta con el nivel central para la satisfacción de las necesidades colectivas, a través de la coordinación y cooperación permanente entre ellos, para ello se indican en la ley (principio de **coordinación**).

El régimen de *autonomías* boliviano como se ha mencionado sustenta conceptualmente su existencia en la **conurrencia** necesaria de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central y de los gobiernos autónomos, esto al entendido del texto constitucional, permite superar la desigualdad e inequidad entre la composición heterogénea de la población, y garantizar la sostenibilidad del sistema, lo que quiere decir que efectivamente el propio régimen de *autonomías* no puede establecerse de manera forzada, lo cual no es otra que la realidad de un sistema de gestión multinivel que haga realizable el gobierno, situación que no está tan alejada en materia administrativa de lo predicable frente a las entidades territoriales colombianas pero que al enmarcar el modelo autonómico, conjugan una realidad diferente dentro de un ejercicio territorial que tal como fue caracterizado, es bastante acertado frente a la composición plurinacional, que sustancialmente lo diferencia de Colombia.

También debe hacerse hincapié en que la Ley de autonomías establece que la prestación de servicios y toma de decisiones ha de hacerse desde el gobierno más cercano a la población, salvo por razones justificadas como la eficiencia. La asignación de competencias administrativas, no obstante dentro de la **subsidiariedad**, dispone que el nivel central auxilie y sustituya temporalmente a las *autonomías* en caso de necesidad

Se ha seguido a (SAGAWE, 2006) en el sentido en que la subsidiaridad es clave en la distribución de funciones y competencias, pero que también se convierte en un principio general para organizar la división del trabajo entre los diferentes niveles del Estado, en tanto en un régimen autonómico solamente ante la sobrecarga de competencias se justifica la ejecución competencial del nivel central, ya que para un sistema centralista, unitario flexible como el colombiano, la transferencia de competencias a niveles superiores de la administración es apenas lógica y se entiende como un deber del Estado.

#### *4.1.4 ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTES SUBESTATALES*

##### *4.1.4.1 Colombia*

Como ya había sido mencionado, el Estado colombiano está constituido como una República unitaria con autonomía de sus entidades territoriales. El título XI de la constitución se ocupa de la organización territorial del Estado, y en su artículo 286 se determina que corresponden a entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios, y territorios indígenas, además se prevé la creación por medio de la ley de regiones y provincias. Además de esta división territorial, el Estado se divide administrativamente, según el desarrollo legal, para para el cumplimiento de los servicios a su cargo (circuitos judiciales, círculos notariales, etc.), divisiones que la doctrina considera meramente administrativas y de planificación.

Estas entidades territoriales son revestidas de unos derechos, derivados de la autonomía para la “gestión de sus intereses”, de tal forma que pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales; este artículo más que estos derechos de rango constitucional, contempla un anclaje administrativo y un marco de acción en materia de competencias que está lejos de sugerir una autonomía material para la administración territorial, y más bien se convierte en

un elaborado esquema de desconcentración del nivel central. (ESTUPIÑAN ACHURY, 2012)

La misma Corte Constitucional entiende que el principio de autonomía concedido a las entidades territoriales se deriva del principio de descentralización y que por tanto encuentra su límite en el principio de Republica Unitaria frente al cual este debe encontrar un equilibrio.

por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última (CORTE CONSTITUCIONAL, 1996).

Para el supremo tribunal constitucional (Auto 383 de 2010), los conceptos de unidad y autonomía son complementarios e interdependientes, en tanto a su juicio, la existencia de la autonomía territorial sólo es posible en el marco de un Estado unitario, y a la inversa, “el Estado unitario sólo es posible y viable en el marco de la autonomía territorial” (pág. 21).

En virtud de la unidad del Estado, existe una instancia territorial central desde la cual se dirigen y manejan los asuntos que trascienden los intereses meramente locales o regionales, y desde la que se vinculan y articulan armónicamente las competencias de las diferentes instancias territoriales locales. La unidad del Estado, sin embargo, no debe ser entendida como la afirmación de la existencia de un único bloque monolítico central que monopoliza la actividad estatal, sino como la integración de diversas unidades constitutivas. Así pues, la unidad se constituye a partir del reconocimiento de la diversidad, y no a partir de la homogeneidad (pág. 21).

Para la Corte constitucional el estado es unitario, lo que no implica la monopolización de la actividad estatal, y precisamente garantiza la constitución de entes territoriales, sin embargo al concretar en cabeza del nivel central la dirección y manejo de los asuntos, aun con la coordinación y concurrencia, la autonomía en términos de esta interpretación es como lo hemos señalado, un asunto administrativo ligado a la independencia de gestión también administrativa en medio de una estrecha delegación de competencias en donde se garantiza únicamente una autonomía relativa que es muy diferente a la que se contempla en un régimen autonómico como el estudiado en los capítulos anteriores.

Los niveles territoriales del estado colombiano, comienzan por el departamento como nivel intermedio de gobierno, ante la ausencia de regiones y provincias, las cuales, no han

tenido una determinación real luego de más de 20 años del establecimiento territorial actual, debe recordarse que los departamentos son en principio un rezago de los viejos estados federales previos a la constitución unitaria de 1886. Este es según muchos teóricos, un ente territorial en crisis, (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006) indica que ha sido desconocido por el nivel de gobierno local, el cual intercede directamente por sus intereses ante el gobierno nacional, lo cual genera una colisión de competencias entre las diferentes autoridades de todos los niveles de gobierno, o, un “desconocimiento permanente de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad”; Sin embargo se considera que el departamento ha resurgido por las competencias antes reservadas al a la nación, como nivel intermedio, en virtud a lo consignado en el artículo 298 de la Constitución “autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, papel que corresponde con el nivel intermedio de gobierno que ejerce dentro de la organización político-administrativa del Estado colombiano”.

El departamento en términos constitucionales debe ejercer funciones administrativas de coordinación, de complementariedad frente a la acción municipal, de intermediación entre los Municipios y prestación de los servicios que sean determinados legalmente. El texto constitucional también consagra el establecimiento de una corporación político-administrativa, la asamblea departamental, que puede ejercer control político sobre la administración departamental. No obstante, esta asamblea se ocupa de la reglamentación de las competencias previamente asignadas al ente territorial por la Constitución y la ley, de tal forma que es un cuerpo de co-administración para dotar de cierta legitimidad al agente del gobierno central que es el gobernador del departamento. Este ente territorial se enfrenta continuamente a problemas ante la ausencia de recursos para el ejercicio de sus competencias, en tanto el grueso de gestión y recaudo es de corte municipal, lo que eventualmente genera conflictos en la concreción de los principios antes señalados.

La región por su parte, es un proyecto por construir, concesión política otorgada por los centralistas, el texto constitucional colombiano no ha articulado las reglas de juego para poner en funcionamiento el Estado Regional (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006), más cuando se establecen regiones administrativas, que eventualmente pueden convertirse en entidades territoriales, sin embargo la funcionalidad de esta regiones es dudosa, aun cuando la ley orgánica de ordenamiento territorial las enuncia como regiones administrativas y de

planificación, que conservan su identidad política y territorial, por lo que para efectos prácticos en ningún caso serían entes territoriales verdaderos, lo que no es otra cosa que una forma alterna de realizar descentralización administrativa en el nivel intermedio.

El municipio es denominado por la constitución como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado y a la que le corresponde prestar los servicios públicos asignados, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y demás asignadas. ESTUPIÑAN (2012) considera que esta entidad territorial se encuentra sobrecargada de competencias, y que no cuenta con la infraestructura y recursos para desarrollarlas, además el Estado ha equiparado el concepto de municipalización con el de descentralización, coetáneo al abandono del nivel intermedio (departamentos).

El municipio es en efecto la concepción fundamental de la división territorial del Estado, e incluso en un país de corte tan heterogéneo geográfica y culturalmente, el proceso caracterizador del proceso nacional, ha llevado a marcar el sentido de pertenencia hacia los municipios, o frente a las ciudades, producto de la relativa urbanización frente al cambio social cultural y los tropiezos de los modos de producción, la profesora ESTUPIÑAN (2006) consideraba al respecto que la organización territorial se encontraba sumida dentro de una “concepción instrumental de implementación del modelo de desarrollo neoliberal, con énfasis fiscalista y marcados dentro de los paradigmas de modernización y racionalización del aparato estatal” (pág. 105).

#### *4.1.4.2 Bolivia*

Bolivia, en su Constitución de 2009, consagra como el país se divide territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Los alcances como la organización, estructuración y demás del sistema de descentralización y *autonomías*, de conformidad con el artículo 271 de la constitución, se encuentran dispuestos mediante la constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031 de 2010). Esta norma define la entidad territorial como la institucionalidad que “administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley”. La entidad territorial corresponde a una figura jurídica, es una institución con reconocimiento de facultades administrativas y competencias territoriales, mientras la unidad territorial es

simplemente una división territorial (geográfica) en la cual ejerce su jurisdicción el ente territorial.

Como fue mencionado en el capítulo anterior, el régimen autonómico al que sin duda pertenece el país, refiere a la elección directa de autoridades por la ciudadanía, administración de recursos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo, esto es de las entidades territoriales correspondientes a los niveles intermedios y locales, suponiendo la igualdad entre las mismas (no subordinación entre ellas), lo que no impide el establecimiento de relaciones coordinadas, así como el desarrollo gradual y subsidiario de las competencias de cada ente territorial, para lo cual se tiene el apoyo del nivel central.

Se estableció, siguiendo a NOHLEN (2005) que sociedades heterogéneas con una variedad étnica como la boliviana, merecen ser dotadas de instrumentos de autogobierno a nivel regional (intermedio) que sirvan para la preservación y promoción de la diversidad cultural y que a nivel normativo y desde la teoría de la democracia, la descentralización se configura como un modelo de organización que tiene base en una mayor participación ciudadana al multiplicar la cantidad de centros decisorios, y acercarlos simultáneamente a la sociedad (pág. 13).

Bolivia entonces posee más tipos de entidades territoriales, y su régimen autonómico permite que los entes territoriales se constituyan o no en *autonomías* (característica importante de un modelo autonómico), sin embargo es un hecho que el nivel intermedio (el departamento) es el más importante, además ya se había indicado que las *autonomías* replican los dos niveles principales de gobierno existentes previo a la constitución del año 2009. Los departamentos tienen el mayor carácter autonómico, lo que se ve reflejado en el texto constitucional aún en especial en relación con las competencias.

Teóricamente, el modelo boliviano en contraste con el colombiano, representa una mayor variedad concreta de entidades territoriales, sin subordinación entre ellas salvo la excepción de los departamentos descentralizados hoy en día inexistentes, y con la particularidad del régimen autonómico que concreta un cumulo de facultades combinadas en desarrollo del gobierno, lo que se concreta en facultades (competencias) de índole administrativo y legislativo.

#### 4.1.5 FRENTE A LAS COMPETENCIAS

##### 4.1.5.1 Colombia

Hasta ahora se ha examinado, como las competencias de las entidades territoriales colombianas se corresponden con la ejecución de actividades administrativas propias del estado (nivel central) que se han desconcentrado en aras de los principios de la función administrativa, de igual manera se caracteriza principalmente a la entidad territorial como ejecutora de políticas de gobierno, al igual que prestadora de servicios.

Puede traerse nuevamente a la discusión a la Corte Constitucional Colombiana, más exactamente en relación con la autonomía territorial,

la autonomía territorial hace referencia a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses. Este principio apunta entonces a dilucidar la naturaleza de los asuntos y materias que deben ser dirigidos y gestionados por la organización estatal, para atribuir su manejo autónomo e independiente a la instancia territorial que corresponda. Así pues, si determinado asunto o materia atañe e interesa exclusivamente a la instancia territorial, las competencias respectivas son atribuidas a los órganos estatales correspondientes al nivel local o departamental, para que las ejerzan de manera independiente; por el contrario, si el asunto en cuestión trasciende el interés meramente local o regional, su manejo se atribuye a la instancia territorial más amplia. (Corte Constitucional, 2010)

Indica entonces la Corte que de lo anterior se derivan varias consecuencias, delimitando la autonomía territorial al ejercicio de poderes y atribuciones propias en cabeza de ellas mismas, y no simplemente derivadas o cedidas, lo que diferenciaría conceptualmente el proceso de la desconcentración y el de la descentralización territorial, en donde simplemente se presenta un traslado o cesión de competencias desde el nivel central hacia la periferia, en la autonomía territorial las entidades territoriales ejercen poderes y atribuciones propias, y no precisamente derivadas o cedidas. La conservación del esquema de relaciones jerárquicas y verticales, en la desconcentración y en la descentralización se rompe con la autonomía, dado que las relaciones son de tipo competencial, “mientras en la desconcentración y en la descentralización la legitimidad democrática se concentra en una única instancia central, en la autonomía territorial se parte del supuesto contrario, es decir, del reconocimiento de las entidades territorial más cercana al individuo” (Corte Constitucional, 2010).

Podría pensarse entonces, que para la Corte la legitimidad sirve de sustento a la autonomía, en términos de la no delegación de competencias, aun cuando estas sean asignadas únicamente por el nivel legislativo central (sin perjuicio de las exclusivas de índole constitucional), y se encuentren restringidas en medio de consideraciones frente a las instancias constituidas en relación con la articulación de los diferentes niveles de gobierno.

Si bien es cierto, los diferentes rasgos de la autonomía territorial en Colombia dan cuenta del acercamiento del poder a los administrados y de prerrogativas incluso políticas, el carácter central y unitario desconcentra sin una delegación con representación, a través del instrumento institucional antes que por el simple cobijo a una determinación vertical. Pero contrario a lo que afirma la Corte, la autonomía está limitada a un esquema de cogobierno de las entidades territoriales que se debe ocupar de la facultad puramente reglamentaria de aquello asignado por la voluntad legal del nivel central, con lo cual la representación y la legitimidad se dan únicamente al nivel central, sin la consideración de los intereses locales o intermedios en tanto estos reciben competencialmente facultades única y limitadas, es decir que es un régimen dependiente dotado de autonomía relativa y netamente administrativa, contrario a lo que ocurre con un sistema autonómico como el estudiado para Bolivia.

#### *4.1.5.2 Bolivia*

Las competencias para el caso boliviana, implican no solamente facultades de prestación de servicios y asignación en materia de ejecución de políticas públicas, sino también atribuciones y potestades. El ente territorial lleva a cabo lo que antes hacía el Estado nacional, de una manera derivada en donde el nivel central hace lo suyo y los diferentes gobiernos autónomos realizan lo que se enmarca dentro de lo establecido en la misma Constitución Política, dado el carácter rígido atribuible a las competencias, conforme ya se explicó.

Pero la diferencia mayor con el caso colombiano, más allá de las consideraciones conceptuales sobre el régimen autonómico, en materia de competencias es que las mismas (BARRIOS SUVELZA, 2012) se han diseñado dando énfasis a tareas de planificación en diversos sectores, excepto en aquellos que la Constitución considera como estratégicos (exclusivos). Sin embargo, haciendo una comparación con el régimen previo, “se ha pasado

de una visión que entendía a los departamentos como ejecutores de proyectos, a la de entes potencialmente capaces de definir políticas departamentales, adicionando para ello más materias concernientes al desarrollo económico” (pág. 8). Es decir que las entidades territoriales no solamente ejecutan políticas, sino que también participan en el desarrollo de las mismas a la medida de sus necesidades, no se trata solamente de un ente que presta servicios, sino de quien administra, diseña, planea y desarrolla. La competencia, se conceptualizó, es la medida efectiva de la descentralización, en tanto es como se ejerce el poder a nivel de cada una de las *autonomías*.

Aún el establecimiento de competencias privativas del nivel nacional, y que conforme al texto constitucional, no tienen la posibilidad de ser entregadas o cedidas en términos de legislación, reglamentación y ejecución, deja un amplio espectro al menos en la teoría y derivado de la Constitución, para que cada ente territorial ejerza el poder de manera autónoma, lo que se concreta con las competencias exclusivas que reservan a alguno de los niveles de gobierno (nivel central o a las distintas entidades territoriales), la competencia de legislar, pudiéndose transferir o ceder las potestades reglamentaria y ejecutiva, lo que se complementa con las competencias concurrentes reglamentadas por cada nivel y las compartidas en donde el nivel central sólo dicta una ley base de principios, pero la legislación de desarrollo corresponde a los niveles subnacionales.

La frontera podría parecer tenue entre el sistema competencial de uno y otro modelo de Estado, sin embargo es claro que teóricamente al menos, el régimen autonómico, del cual el estado Boliviano es ejemplo, propende por una mayor libertad en materia normativa y un carácter equitativo entre las diferentes *autonomías*, que aunque debe desarrollarse con atención a la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, no tiene propiamente un sistema con interrelación de niveles y está concentrado en cuanto a la unidad de poder en el nivel intermedio, mientras que el Estado colombiano esta descentralizado principalmente en un esquema que se ubica en el municipio, es decir en un nivel más local.

## 4.2 ¿A DÓNDE HA LLEGADO EL ESTADO BOLIVIANO Y CÓMO PUEDE COMPARARSE SU DESARROLLO TERRITORIAL CON EL CASO COLOMBIANO?

### 4.2.1. BOLIVIA

Como fue expuesto en el capítulo anterior, Bolivia ha entrado en un proceso descentralizador de corte profundo que ha respondido a una serie de debates de amplia trascendencia histórica de acuerdo con la conformación pluriétnica del país. Esto no limita al modelo ni lo hace ideal por intentar responder a una realidad tan compleja como la de un mismo territorio en que se conjugan una enorme multitud de nacionalismos e ideas nacionales. Seguramente el texto puede entenderse circunscrito a un gran consenso que es resultado como se indicó, de una serie compleja de debates sociales y culturales.

Esta descentralización está basada en el impulso a la autonomía del nivel intermedio, más exactamente de corte departamental, al igual que frente a los pueblos y naciones indígenas que la carta política denomina *indígena originario campesinos*, sin embargo, debe reiterarse que la descentralización no escapa a la dinámica neoliberal, que ha sido promotora de cambios de diversa índole en los países de Latinoamérica con el fin como ya se ha mencionado de permitir que el capital privado se mueva libremente, de un país a otro, así como de una región a otra (AUROI, 2006, pág. 62).

El traslado más o menos efectivo de los gastos sociales a los niveles de gobierno cercanos a la población, ha supuesto también un mayor costo burocrático a nivel del traslado competencial, poniendo en jaque los principios del desarrollo territorial (solidaridad, coordinación, complementariedad y reciprocidad). Persisten dentro del debate, continuas críticas al establecimiento de las *autonomías*, a la asignación de competencias y a la continuidad de las desigualdades que en principio fueron el impulso de la reforma constitucional finalizada en el año 2009, al menos desde los debates sociales caracterizados por los más excluidos.

Bolivia con sus *autonomías* ha acercado el poder a la comunidad, de una manera que desde la configuración constitucional responde a las características propias de su complejo tejido social, caracterizado por la presencia de un población variada que justifica la constitución de un estado pluriétnico o plurinacional (principio de pluralidad), lo cual como se ha indicado, teniendo presente la redefinición de competencias hacia los niveles intermedios y locales, caracteriza un modelo autonómico, dejando el carácter unitario como

una forma de establecer un estado complejo que en la práctica se acomoda a una intención integradora que evite las pretensiones secesionistas relativos a territorios tan complicados como el de Santa Cruz (media luna).

No puede ser ajeno al presente estudio la determinación de un Estado dotado de realidades particulares y una definición territorial compleja y al menos teóricamente contradictoria, sin embargo Bolivia, tal como se ha concluido es ante todo un Estado autonómico, con entes territoriales denominados *autonomías*, con la presencia de los elementos tanto clásicos como propios de otros discursos y enfoques que permiten que pese a definirse dentro de su carta política como unitario, no se le pueda considerar puramente o idealmente de esa forma. Su descentralización se ha dicho es administrativa en relación con los departamentos que la Constitución denomina descentralizados, aquellos que no conforman una *autonomía*, pese a que en la actualidad todos se encuentren dentro del régimen autonómico. Su unidad de poder es el departamento, como ente con la mayor cantidad de soberanía y por tanto el grado mayor de competencias exclusivas, que incluso son delegables a otros entes territoriales como se ilustró.

Bolivia ha constituido territorialmente un modelo descentralizado y autonómico, con pretensiones integradoras, solidarias; dentro de un país que concentra tantos intereses que podría pensarse que conforma un equilibrio frágil como sistema de Gobierno, en tanto el consenso se encuentra fundado en una dicotomía entre la unidad y la diversidad.

Caracterizar a Bolivia como se ha mencionado, conlleva la posibilidad de planear un escenario en que las entidades territoriales intermedias logren una reivindicación de carácter constitucional que les permita participar en las materias delicadas del gobierno, a través de la autonomía relativa que aterriza en la facultad legislativa propia de un régimen regional o autonómico.

La realidad del pueblo boliviano es compatible con varios países andinos que cuentan con una historia de predación cultural y fracaso de los proyectos nacionales. ESTUPIÑÁN (2006) nos refiere como para Robert Cooper los estados, conforme a su grado de madurez política se dividen en premodernos, esto es los que no cumplen cabalmente el principio weberiano de monopolización del uso de la fuerza y son por tanto “caóticos”; los modernos, que mantienen los principios de soberanía y no injerencia –¿pacíficos?– así como el

monopolio de la fuerza; y los posmodernos en que la soberanía se flexibiliza, como es el caso de los países europeos (refiriéndose a la unión europea principalmente).

#### 4.2.2 COLOMBIA

Más allá de la concepción de corte dogmático y que hace parte de la enseñanza básica, Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales. Superando las fronteras del discurso clásico, nuestro país es eminentemente centralista en términos del poder, y las decisiones con la mayor relevancia están concentradas en el ejecutivo central en cabeza del presidente, la unidad del Estado colombiano concentra el poder en el nivel central de gobierno, el cual se encuentra únicamente dividido en tres poderes, pertenecientes eso sí, a una única persona jurídica estatal.

Colombia es un Estado-nación con una historia que se remonta apenas al año de 1810, con características premodernas<sup>37</sup>, o “de un esfuerzo inacabado en materia de consolidación política, gobernabilidad, dominación, legalidad, legitimidad, control territorial y de construcción de nacionalidad” (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006) lo que sustentaría el interés eventual de corte académico, científico y político para dar paso a una nueva forma de organización política, lo que a la fecha aún no ha ocurrido, pese a los intentos continuos y la reciente Ley orgánica de ordenamiento territorial.

Las tensiones entre centralismo y federalismo que convergieron en las guerras civiles del siglo XIX no se centraron en la idea de la pluriétnicidad, sin embargo esta ha sido reconocida tangencialmente como un derecho cierto frente a comunidades, estableciendo sus prerrogativas como minoría, pero no necesariamente entregándoles la relevancia suficiente para establecer consensos en materia de disposición territorial en tanto es claro que los territorios son concesiones de los centralistas, antes que verdaderas reivindicaciones. El reconocimiento como entes territoriales, de los territorios indígenas, es del mismo corte que el establecimiento de resguardos, figura que tiene un profundo origen colonial, por lo que el ejemplo boliviano al menos dentro del reconocimiento de las comunidades (pueblos y naciones indígenas originarios o pre coloniales) tiene una relevancia marcada dentro de

---

<sup>37</sup> En los términos Webberianos y otros autores en materia de la consolidación de los Estados modernos.

una discusión territorial que pretenda establecer un verdadero consenso, y por tanto el desarrollo real de un proyecto pluri cultural y multi étnico.

#### 4.3 DEBATES Y CRISIS DE LOS MODELOS ESTUDIADOS

Cada estado responde a su propia historia y a un resultado de relaciones problemáticas entre los distintos componentes del trinomio que constituye desde la teoría a un Estado, esto es el territorio, el poder y el pueblo. Lo anterior no es ninguna novedad, pero pretende ser el punto de partida para establecer algunas constantes de lo estudiado en relación precisamente al alto grado de indeterminación y la ausencia de un modelo que responda coherentemente a las necesidades de los actores ya determinados dentro del marco de un esquema económico y unas políticas que hace tiempo olvidaron la territorialidad y a las comunidades históricamente establecidas en las diferentes geografías.

La actual coyuntura mundial, permite establecer dinámicas sociales escalables que pueden seguir o no las lógicas del mercado global, pero que definitivamente repiten hábitos de consumo y esquemas sociales derivados de la denominada *globalización*. El sistema-mundo nos indica que no existe una única sociedad, y que las numerosas sociedades nacionales corresponden a un todo mayor con una estructura que permite su comprensión como idea totalizadora (MONCAYO JIMENEZ, 2006)<sup>38</sup>.

Las políticas neoliberales, no han afectado únicamente las políticas macroeconómicas y la relación entre Estados, el tamaño del gobierno o el desmonte de los ideales clásicos del proteccionismo y políticas de bienestar, puesto que también se han desmontado las políticas del desarrollo regional correspondientes a varios países andinos,

En el caso particular de las políticas regionales, estas fueron reemplazadas por una descentralización para la repartición de recursos fiscales con acento municipalista, que ha postergado la descentralización para el desarrollo regional y local. (MONCAYO JIMENEZ, 2006, pág. 309)

Lo anterior quiere decir que el establecimiento de los modelos territoriales debe ser aterrizado a la luz de los cambios en la economía mundial y las exigencias de la globalización. El debate sobrepasa los límites locales, en tanto cerrar y parametrizar conceptos como la soberanía, corresponden a un desconocimiento de la articulación necesaria en todos los niveles de gobierno, con independencia de que se tenga un modelo

---

<sup>38</sup> Refiere el profesor Moncayo a las ideas de Wallerstein (1979) en relación con el sistema-mundo, que a su vez son conceptualizadas por Taylor y Colin (2000).

unitario de carácter flexible o moderado (Colombia) o un sistema autonómico moderado e integrador como en Bolivia.

#### *4.3.1 EXPECTATIVAS EN RELACIÓN CON LOS DEBATES SOCIALES Y ECONÓMICOS PARA COLOMBIA*

La idea de descentralización administrativa en Colombia implica que las entidades territoriales han sido revestidas de competencias para autogestión en un marco estricto constitucional y legal, aunque en todo caso con independencia del nivel central. La autonomía implica el autogobierno, o la elección particular democrática de los gobernantes (autonomía política), administrar los asuntos específicos del ente territorial, en materia de tributos (parcialmente), planeación y el desarrollo, y la participación en los ingresos corrientes de la Nación, administración patrimonial de los bienes de la entidad y el manejo de los recursos naturales de la zona. No hay autonomía legislativa como lo hemos indicado, ni mucho menos se inmiscuye la entidad territorial en las facultades jurisdiccionales, la defensa, economía, política exterior, etc.

La descentralización entonces, recae principalmente sobre las facultades del ejecutivo, el cual tiene representación en todos los niveles de gobierno: nacional, departamental, municipal (e incluso en las divisiones de los municipios a nivel urbano con las comunas y rural con los corregimientos). Esta representación es popular, en tanto corresponde a un hito importante para la descentralización administrativa como idea la elección popular de alcaldes (y luego de gobernadores) que se instauró a partir de 1986, mediante reforma a la Constitución entonces vigente.

La constitución colombiana presenta varios retos como se vio, frente a la organización territorial, aunque plantea contradicciones en la caracterización del modelo de Estado, las cuales ya fueron puestas de presente, por otra parte ante la ausencia de un marco legal que regule apropiadamente la organización territorial, ha sido la Corte Constitucional la que ha entrado a delimitar los principios de la administración y el desarrollo territorial al igual que la doctrina principal sobre la asignación y desarrollo de competencias para los entes territoriales.

El Estado Colombiano es posiblemente tan frágil como el boliviano y de eso dan clara cuenta los elementos expuesto hasta ahora y los propios debates sociales y económicos que

han dado pie a las reformas constitucionales que a la fecha concurren en el modelo del año 1991<sup>39</sup>; tiene fundamento en profundos debates que desligan la posibilidad de construcción de un proyecto de nación coherente tanto con la historia del país como con las nuevas realidades que ponen en crisis el proyecto, en especial la globalización. Esto es a lo que diferentes analistas de las transformaciones y crisis territoriales han llamado, crisis del proyecto de la modernidad colombiano, dicha crisis afecta consecuentemente la organización del modelo territorial (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006) “en tanto condiciona las políticas públicas hacia la implementación del modelo de desarrollo y la reacomodación de las entidades territoriales en el mismo propósito”. ¿Cómo podría entonces entenderse superado el Estado nación de la modernidad, sin haber establecido tan siquiera los componentes clásicos del mismo proyecto moderno?, uno de los cuales es el control de la fuerza en términos de Weber, el control sobre el territorio, lo cual no puede ser posible si se tiene en cuenta el continuo conflicto derivado de las confrontaciones civiles y que constantemente acorrala al Estado hacia la determinación de fines contrarios a los de la paz y el fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo.

Se considera que no es dable afirmar que la transformación del modelo de Estado sea independiente al establecimiento de un proyecto nacional que de fuerza y legitimidad a un proyecto estatal MONCAYO (2006) y ESTUPIÑÁN (2012), indican como desde su perspectiva el nuevo Estado, está sometido a profundas crisis por las afectaciones a todo nivel, ya no es soberano, no controla por tanto a su pueblo nacional, y no es dueño de sus fronteras ni de su territorio, y que por tanto es presa del ‘imperio’<sup>40</sup>. Este imperio es un nuevo monstruo mítico que pasó a relevar al leviatán dentro del imaginario de la teoría del Estado, razón de más para adecuar la organización territorial a una realidad macro, acorde con ese sistema-mundo que contrasta las realidades puramente geográficas y por tanto territoriales con los ideales y concepciones de una sociedad permeada por la información, o al menos más conectada que en las épocas en que se construyeron los modelos ideales.

---

<sup>39</sup> Debe recordarse que el presente estudio parte principalmente del establecimiento de rasgos en diferentes niveles, discursos y enfoques para delimitar la transformación de un Estado unitario clásico, frente a un moderado o descentralizado con el establecimiento autonómico previamente ilustrado.

<sup>40</sup> MONCAYO y otros teóricos de los estudios culturales han caracterizado las relaciones de poder desde la colonialidad, el imperio y las implicaciones del centro y periferia, en el entendido según cada autor de establecer un referente hacia el cual apunten los vectores de dominación política y económica.

Desde el abordaje teórico a los modelos anteriores, es claro que la organización territorial, el marco de asignación de competencias y distribución de recursos, y en términos generales la descentralización como principio de la gestión territorial es perpetradora de una realidad que se origina en un antecedente indiscutible referido a la oportunidad y ventajas en términos de recursos de un determinado espacio geográfico, lo que constituye los denominados espacios ganadores, mientras que otros están inequívocamente destinados al fracaso, de ahí que las perspectivas secesionistas deban ceder aun con regionalismos fuertes o ideas que se desligan de la potestad integradora de un Estado, lo que es otro punto a favor de la necesidad de una descentralización bien pensada. Una descentralización que responda adecuadamente a las demandas de autonomía de las polis generales y locales, supra nacionalización en aras de proveer marcos regulatorios para la globalización o simplemente que articule intereses de la manera más adecuada para lograr una distribución adecuada no solo de las asignaciones y deberes, sino también de las garantías y derechos.

La economía entonces, marca como lo afirma ESTUPIÑAN (2006) la determinación de políticas públicas hacia afuera de los límites domésticos, en tanto que las competencias de satisfacción y otras que afectan la distribución de recursos son relocalizadas hacia niveles de gobierno locales o regionales, lo cual cuan más pretenda reducir el gasto social, conlleva inconvenientes serios en materia de gobernabilidad, en especial frente a realidades tan complejas como las de los países latinoamericanos que no han permitido el fortalecimiento de las instituciones y su evolución natural para flexibilizarse al tiempo que se reviste de legitimidad.

De esta forma se ha planteado la superación de conceptos clásicos como el de soberanía de tal suerte que la misma responde aún a límites territoriales nacionales, en la medida en que los factores de cohesión y las pretensiones homogenizadoras correspondientes al Estado unitario del discurso clásico, se hacen ciertas cuando se trata de oponerse al otro, en tanto las cuestiones nacionales no son enteramente superadas o subsumidas por los regionalismos (o nacionalismos imperfectos, en virtud de los proyectos de nación inconclusos en los modelos estudiados).

La mayoría de estudiosos y teóricos de las formas del Estado, y de los conflictos en materia territorial apuntan a considerar los modelos latinoamericanos como inacabados, los cuales han dejado de lado supuestamente el proyecto de la modernidad, como el clásico

elefante blanco, figura que podría caracterizar los gobiernos de repúblicas tropicales, de las cuales posiblemente los dos países que se enmarcan en el presente estudio pueden llegar a ser un ejemplo.

El modelo centralista, absolutista y concentrador (unitario), en principio parece no ser compatible con los procesos relativos a los pueblos o etnias indígenas, afrodescendientes, raizales, o incluso a los mestizos de diferentes cortes e intereses. El discurso étnico y cultural tiene implicaciones muy importantes para un proyecto nacional como el colombiano, pero las dimensiones de la construcción del modelo territorial del Estado escapan al establecimiento solamente de consensos en ese sentido, debe abarcarse mucho más.

Colombia se compone de regiones caracterizadas por diferencias territoriales marcadas, pero con una historia y composición cultural común. La configuración por otra parte, clásica si se quiere de las elites gobernantes mayormente identificadas con los estilos de vida y culturas correspondientes al llamado centro de producción, o los países propios del desarrollo, lo que acentúa los conflictos y contrastes que remarcan las profundas desigualdades sociales.

Colombia es un Estado de difícil consolidación, dentro de un marco ideal de nación difícilmente acabada, incompatible con la pluriculturalidad, pero que tampoco puede dejarla a un lado, como tampoco puede hacerlo con ningún otro debate de corte nacional.

#### *4.3.1.1 Soberanía*

La soberanía como idea del desarrollo del poder del Estado, o como virtud de la idea del mismo, supone también una crisis profunda dentro de la determinación del modelo estatal, o aun desde el diagnóstico del mismo. Se ha considerado que se debe desarrollar una soberanía flexible, para conciliar los intereses estatales con la “fase capitalista mundial”. ESTUPIÑAN (2006) indica como el territorio, la soberanía y el poder sucumben ante los nuevos retos del imperio, con el establecimiento de niveles de soberanía, no una sola emanada del pueblo (legitimidad) sino real con una maleabilidad y ductilidad que permita ir hacia la soberanía nacional y de esta a la imperial.

La soberanía desde el punto de vista competencial, y los pormenores ya expuestos, también comporta una forma de cargar a los entes subnacionales con responsabilidades, de

hacerlos prestadores de servicios, antes que dotarlos de verdadera autonomía, tal como se ha señalado frente a la jurisprudencia constitucional de Colombia, la cual pretende enmarcar la soberanía solo por el hecho de instituirse sobre el principio del interés y la gestión autónoma de competencias y recursos.

La soberanía entonces, también se encuentra en crisis, en tanto la misma no puede ser indivisible, omnipotente y única, y debe ceder (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006) “ante los fenómenos de globalización e internacionalización de la economía”. Se habla y no es menos cierto, del fin de las fronteras y de la consolidación de la “aldea global”, con lo cual muchas acepciones clásicas como la de territorialidad pueden hacer parte de la crisis, en tanto el concepto de nacionalidad sigue la suerte de un mundo que propende por la identidad y homogenización, el acceso a la cultura e información, productos de la globalización que resultan más efectivos para lograr homogeneidad, que el mismo Estado unitario desde el discurso más clásico, con todas las pretensiones jacobinas ya entradas en desuso.

La tendencia en términos de MONCAYO (2006) es la de culpar a Estado-centro de la limitación de los procesos de negociación directa con los espacios regionales, así como de la incapacidad para impulsar el crecimiento, el bienestar social, la distribución de la riqueza y por supuesto la impotencia para controlar los tipos de cambio y proteger sus mercados de capitales. Es estado de bienestar fue reemplazado por un estado mínimo que ahora no tiene la capacidad para responder a las necesidades de su población, como tampoco para redistribuir sus competencias y facultades de un modo que resulte adecuado, por lo que un Estado o incluso cualquier entidad subestatal debe contar con el suficiente tamaño para sostener su infraestructura, pero debe igualmente ser lo suficientemente pequeño para agrupar intereses de consumo.

#### 4.3.2 *¿QUÉ NOS ENSEÑA BOLIVIA?*

La constitución boliviana del año 2009 es producto de los consensos en varios escenarios y del esfuerzo nacional por revertir los errores de larga data en un espacio geográfico consolidado como resultado de relaciones asimétricas derivadas de la explotación colonial y pos colonial aun en esta forma por parte del centro de las relaciones económica durante el siglo XX.

Tal vez la mayor ventaja de un proceso como el constituyente es la legitimidad que revistió todo el proceso que llevó a la promulgación de la Carta Política de 2009. Esto en tanto se rompieron niveles históricos de abstencionismo, y al menos dentro de los textos consultados puede verse como los debates fueron nutridos doctrinariamente y con la ilustración de las necesidades de los diferentes pueblos y naciones presentes en el país.

Lo anterior implica la implementación de un modelo que al menos teóricamente responde a las necesidades de un país cuya historia o composición puede ser asimilable a la colombiana, es decir, esta experiencia nos muestra un camino para la organización territorial de cara a realidades más flexibles que la férrea determinación centralizadora que hace pensar en un modelo de estado cada vez más centralista y con facultades más concentradas hacia el ejecutivo.

#### *4.3.3 DE CARA A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL POR LLEGAR*

Como ha sido sostenido hasta ahora, el texto constitucional colombiano presenta innumerable contradicciones, frente a la pretensión de la configuración del orden jurídico y político del país, una de ellas es la tensión entre el carácter unitario del Estado y los principios constitucionales que articulan la organización territorial del país.

Así, se tienen los principios de autonomía e integración (unidad) presentes en los artículos 1° y 9° de la carta política. El primero de estos principios pretende que las entidades territoriales administren los asuntos de su interés de manera independiente, con cierta libertad frente al nivel central de gobierno. El principio de integración responde a las limitaciones evidentes del Estado nacional, pero en palabras de la misma Corte Constitucional es articulador de la autonomía, lo que hace que estos dos principios encuentren una correlación necesaria, sin embargo, el supremo tribunal de lo constitucional siempre ha enmarcado la autonomía dentro de los límites de la constitución lo que no es otra cosa a su entender que la prevalencia de la unidad nacional. Un mundo globalizado igualmente, con un esquema social propio como conjunto, presenta exigencias que desbordan la facultad reguladora del Estado. ESTUPIÑAN (2006), indica como la unidad está ligada al presidencialismo como sistema de gobierno por excelencia, nacionalidad proyecto en desarrollo y que acusa de inconclusa al reunir negritudes, indígenas y mestizos.

Por su parte, la situación de la política exterior colombiana permite examinar las limitaciones en cuanto a los efectos reales de los principios de autonomía y unidad, en donde las relaciones exteriores se ponen de presente y de manera prevalente sobre los intereses y la autonomía propia de las entidades territoriales, en especial las que tienen territorios en la frontera del Estado<sup>41</sup>.

Los principios de autonomía y unidad, representan una circunstancia incómoda para el poder central, en tanto la idea de la soberanía férrea, aun para la instancia doméstica, persiste en considerar que lo hace débil la reivindicación de la autonomía territorial.

Por otra parte, las ideas nacionales perviven pese a las contrariedades teóricas, políticas y sociales del Estado Nacional Colombiano. Como se ha señalado anteriormente el Estado no puede desconocer dentro de su configuración territorial, la realidad que lo hace diverso. Esta diversidad ha sido abordada por Bolivia y es uno de los pilares de su construcción nacional, aun con ideas tan rechazadas como la de los bolivianos y bolivianas, por los indígenas que establecieron una gran parte de la revolución que llevó al debate constitucional.

Es bien sabido que Colombia ha fundado su Estado sin el desarrollo completo o coherente de su nacionalidad, esta es una de las razones por las que se considera que el proyecto de la modernidad, que requería en un principio de un estado nacional, se encuentre también en una fase de revisión o incluso fracasado. Este proyecto de nación colombiana se encuentra en consolidación y de las resultas del proceso debe configurarse un modelo territorial que responda a las exigencias de comunidades, poblaciones y territorios, con atención a las realidades económicas y sociales del contexto global.

Para MASSIRIS CABEZAS, citado por ESTUPIÑAN (2006), la descentralización responde al modelo de desarrollo económico (pág. 97), lo cual queda claro desde los estudios a nivel macro económico e incluso financiero que muestran el camino que han tomado las finanzas en la consolidación de los espectros territoriales. El cambio de modelo de Estado,

---

<sup>41</sup> El mejor ejemplo de esto pueden llegar a ser los tratados de comercio que logran cambiar políticas internas de desarrollo y sostenibilidad, así como se afectan sustancialmente aspectos de propiedad real e inmaterial, derechos subjetivos de carácter laboral y otros tantos, en donde los intereses locales y regionales y en si los de los niveles domésticos territoriales ceden sin un consenso directo.

se sabe, ha correspondido a toda clase de factores coyunturales, en donde han de protegerse los intereses nacionales, es decir, no se trata únicamente de la unidad como forma de proteger al nivel central, sino como salvaguarda del proyecto de nación, indispensable para la construcción de un mejor país.

ESTUPIÑAN (2006), también afirma que con independencia de en donde recaiga la atención del esquema de gobierno intermedio, la descentralización es clave para el cumplimiento de los fines sociales del Estado, en un “concierto económico y político internacional”, para superar la distancia entre “regiones ganadoras y perdedoras” Se requiere concertación, dialogo” un proceso que responda al desarrollo económico y que sea acorde con las dinámicas de mercado, pero que sea coherente con los intereses superiores de la sociedad.

Ya el profesor CARL (1997) indicaba como la descentralización también supone riesgos, en especial los que la transferencia de competencias produce, con el consecuente desorden en el financiamiento y aquellas circunstancias muy asociadas a la cultura política como son la corrupción y el clientelismo, lo que dificulta la armonización o coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

El constituyente del año 1991 estableció un modelo unitario, adicionado por principios de descentralización un tanto exóticos con pretensiones de construcción de regiones, lo que estuvo acompañado del “repliegue de la institucionalidad colombiana hacia las ciudades y en el abandono de la presencia del Estado en al ruralidad colombiana” (RIVERA, 2004, citado por ESTUPIÑAN, 2006) en un país de inexistencias en donde se niega al campo, se niega el conflicto y la realidad parece circunscribirse al ideal urbano, lo que es perfectamente compatible con lo encontrado hasta ahora para el caso colombiano, relativo a su evidente municipalización como idea de descentralización, lo cual también configura una crisis del modelo territorial.

El modelo de Republica unitaria colombiano, enmarcado con principios de desarrollo de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, es como se ha indicado una forma de desconcentración propia de los intereses e idearios del siglo XX, algo como el proyecto moderno antes mencionado, y con una amplia disposición para acogerse a los preceptos neoliberales, es decir, el estado se desconcentra de modo clásico haciéndose más

pequeño y descentralizándose por servicios y en colaboración en las supuestas competencias privativas, en tanto que de acuerdo con el texto constitucional recarga una serie de servicios y obligaciones disfrazadas incluso de derechos, en cabeza de las entidades territoriales, en especial de los municipios.

La autonomía para Colombia tiene un *alcance limitado*, y en esto se comparte la visión de ESTUPIÑAN (2006), frente a los modelos regionales y federales (compuestos en todo caso). Dado que autonomía en Colombia “no implica autarquía, ni autogobierno, ni potestades políticas o legislativas” (pág. 99) y de ello pueden dar cuenta los “Derechos de las entidades territoriales del artículo 287 de la Carta Política”, así como las competencias asignadas en los artículos 300, 305, 313 y 315. Se trata de un modelo caracterizado por un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado.

El régimen territorial colombiano se distingue de los demás modelos territoriales en su estructura, la generalidad y uniformidad de régimen territorial, con la prohibición en principio de,

toda clase de privilegios y reconocimiento de las diferencias, origen electoral de las autoridades territoriales, elemento relacionado con la connotación democrática, lo cual se refleja en la elección popular directa de alcaldes, gobernadoras y juntas administradoras locales, de la misma forma los concejos municipales y las asambleas departamentales; (ESTUPIÑÁN ACHURY, 2006)

Se ha señalado el carácter de las críticas sobre el margen de acción y autonomía de la autoridades de los entes territoriales, para el caso de los gobernadores por ejemplo, su carácter de agente del gobierno central la otra característica es el dualismo entre funciones municipales propias (competencias) y las delegadas y el departamento como nivel intermedio, la región es una idea planteada pero no plenamente desarrollada, aun cuando el desarrollo de varias leyes sobre la materia lleva a pensar que se busca su consolidación (ejemplo la legislación en materia registral ley 1579 de 2012, regiones registrales y las regiones administrativas y de planificación de la Ley de ordenamiento territorial), las asambleas y concejos son eminentemente administrativas, no tienen potestad legislativa y como hemos indicado, son una forma de co-administración, antes que de gobierno.

El nivel local de gobierno implica la posibilidad de interrelación entre el Estado y la comunidad, es la representación del Estado en la inmensa geografía colombiana e incluso para la Constitución es la unidad fundante de la organización territorial, en este sentido es también vulnerable a los embates propios de la realidad del país, sufriendo más por los conflictos y recibiendo la mayor cantidad de competencias sin el correspondiente aseguramiento de los recursos, lo cual es especialmente cierto para municipios marginados dentro de la geografía del país.

El municipio debe ser reforzado y sobre él deben recaer la mayor cantidad de atención que como nivel local pueda gestionar el nivel intermedio (departamentos) en tanto la configuración actual los deja mal librados frente a la constitución de urbes y las realidades planteadas por las mismas zonas metropolitanas. ESTUPIÑAN (2006) indica que el abandono de los municipios, equivale a la renuncia al proyecto común del Estado nacional, posición que compartimos, pues esto involucra o desemboca en un mayor control de los recursos enteramente geográficos, lo cual en principio es el activo capital más valioso del ente territorial.

Por último como parte de la propuesta frente a la consolidación de un modelo territorial que responda a una realidad compleja como la colombiana, debemos citar algunos apuntes del profesor EDGARD MONCAYO, relativos a la descentralización,

Lo anterior sugiere que hacia el futuro los grandes desafíos de los países andinos en materia de políticas regionales son: a) desarrollar la racionalidad sistemática necesaria para engarzar una variedad de acciones e instrumentos actualmente inconexos entre sí; b) reorientar la descentralización hacia el desarrollo competitivo de las regiones y las localidades, y c) mantener la integridad del Estado-nación en medio de las exigencias externas de la globalización y las demandas internas por mayores competencias para las entidades subnacionales” (MONCAYO, 2006, pág. 309).

Por otra parte se resalta también lo dicho por ESTUPIÑAN (2006), en tanto el modelo territorial debe ajustar su construcción a las orientaciones iniciales dadas por el Constituyente primario, “y no bajo los vaivenes del modelo de desarrollo neoliberal imperante que contradicen el Estado constitucional con el papel social y de desarrollo que deben proporcionar las entidades territoriales en Colombia en el marco del Estado Social de

Derecho” (pág. 107). Sin embargo se considera que el modelo territorial está consagrado para ser altamente contradictorio y que su mecanismo de cierre a través del principio de unidad no permite el desarrollo completo del principio de autonomía como realidad constitucional y como esquema del fomento del desarrollo del país.

Se requiere entonces de un cambio profundo a nivel de la constitución o de una interpretación distinta a la realizada por la Corte Constitucional en tanto como para el caso boliviano, la integración es compatible con la autonomía, sin que esta última necesariamente sea el límite al principio que sustenta la descentralización como realidad coherente a los desarrollos y necesidades del sistema-mundo globalizado.

#### 4.4 CONCLUSIONES DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

Los Estados modernos responden a circunstancias que han variado indudablemente las formas clásicas que han servido para enmarcar sus formas jurídicas. Un resultado de la variación de las formas clásicas, es el establecimiento de Estados con fronteras tenues, en donde la singularidad es puesta en entredicho al conciliar los intereses de comunidades constituidas más allá de los mismos intereses concentradores y homogeneizadores del estado central y unitario. Negar la homogeneidad, o atenuarla al menos, implica tolerar el establecimiento de la autonomía de las unidades subestatales, lo que incluso puede tomarse como una concesión interna de soberanía.

Por otra parte la extensión territorial, tiene que someterse a un establecimiento de límites supra estatales, así como a los cambios que han sido necesarios frente al poder de la economía global y la sujeción necesaria a acuerdos del derecho público internacional; la forma de ejercer el poder debe conciliarse también, para lo que debe tenerse en cuenta los elementos locales o regionales. Los preceptos de la soberanía, tan comunes como la justificación de la constitución de modelos unitarios, deben ser reconsiderados a la luz de un ejercicio dinámico del poder, de la flexibilización de los diferentes factores que lo caracterizan y enmarcan.

La descentralización territorial, sumada a la autonomía incluso en materia constitucional, van de la mano con el restablecimiento de la idea del individuo y los profundos cambios en la concepción de la sociedad, en donde cada uno de los componentes étnicos y multiculturales tiene impacto en el desarrollo del modelo de Estado y de la constitución territorial. De esta manera las características del Estado unitario ceden ante la presión de sus componentes, el sustrato poblacional y la relación entre intereses diametralmente opuestos.

Los conceptos de región, al igual que los de autonomía y descentralización serán muy valiosos a la hora de resolver los interrogantes planteados frente a Bolivia, y estudiar su propio Estado como crisis y como tránsito a un posible Estado regional o autónomico, punto de partida para establecer la transformación del Estado unitario, desde la caracterización del modelo establecido constitucionalmente.

La Constitución boliviana, desde el inicio de la Asamblea Constituyente –inclusive–, ha contado con una derecha opositora que ha ido desplegando “una estrategia de bloqueo constante a la posibilidad de una reforma política profunda que pueda afectar sus intereses de clase” (URIONA CRESPO & MOKRANI, 2008). Tan clara estuvo esta discusión, desde cuando se pretendió que la capital fuera trasladada desde La Paz hasta Sucre, de un departamento con mayoría indígena hasta uno de la media luna, lo que en efecto terminó sucediendo, al retornar los Poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre. La falta entonces, de una estrategia política clara, al igual que de una propuesta alternativa contundente para hacer frente al fenómeno del *centralismo*, desde el gobierno nacional, sin sustraerse de la centralidad en la formación colonial del Estado boliviano, así como de las estructuras de clase derivadas de esta, habrá tenido consecuencias políticas favorables a la derecha, a la agenda autonomista.

El movimiento indígena sumado a los sindicatos y en general las masas pobres y relegadas de la política tradicional, gestaron las condiciones para la refundación del modelo de Estado. La Asamblea constituyente fue el resultado de los debates sociales, económicos y políticos previamente estudiados, dando mayor legitimidad a esta. Estos debates sociales previos a la composición de la Carta Política de 2009, contaron con la participación de los diferentes pueblos y naciones indígenas (originarios) desde las marchas de 2002, por la soberanía popular, del territorio y sobre los recursos naturales. La lucha sindical también jugó un papel fundamental atendiendo a su estrecha relación con el tema indígena y al establecimiento de canales de lucha y movilización que fueron transmitidos y usados por la gran mayoría del pueblo boliviano que también es indígena, originario, campesino o asalariado.

Estos dos actores habrían concentrado sus consignas y encontrado al proyecto político opositor, con el rechazo al centralismo y la demanda por la autonomía de los departamentos auto sostenibles, al igual que la distribución no nacional de los excedentes en la explotación de recursos naturales y las regulaciones en materia de tierras. Ambas caras de la moneda, proyectos e intereses opuestos se encontraron en la discusión del proyecto de país y por tanto del modelo de Estado, siendo conciliados dentro de la forma autonomista, con el establecimiento de facultades de auto gobierno, el reconocimiento a la diferencia y las relaciones entre los diferentes y excluidos, pero permitiendo que cada cual dentro de los límites de su territorio, explote, gobierne y administre en un complejo modelo que resume

autonomías como entidades subestatales bajo el principio de autonomía territorial, que deben responder a la unidad nacional y operar coordinadamente con el nivel central.

Los modelos económicos y los ciclos de explotación sucesivamente fueron permitiendo la gestación de una desavenencia e inconformismo con las políticas de mercado abierto, y la desprotección de los sectores mayoritarios (y mayormente pobres). El paso del país por el liberalismo, el nacionalismo y el mercado neoliberalismo, dotaron a los bolivianos de razones para la oposición y la movilización, al incrementar como se estudió la inequidad, la pobreza y acentuar males de reiterado y amplio arraigo para un Estado frágil y políticamente inestable.

La vuelta a lo social dentro del modelo económico es una respuesta a la movilización política y social, que desplazó la carga sobre los actores tradicionales de oposición económica, que durante muchos años habían sido únicamente los sindicatos. Económicamente el país ha sido refundado respondiendo a valores y principios de inclusión, coordinación e integración que no parecen tan claros a la hora de conciliar los intereses puramente autonomistas de los gestores económicamente viables de la misma, con quienes requieren reconocimiento y respeto por la tradición originaria y la riqueza cultural, pero que casi enteramente requieren del subsidio del nivel central, descentralizados pero no totalmente gestores de sus propios recursos.

La Carta política de 2009, no es entonces, únicamente la suma de momentos históricos, y de debacles económicos, es también un juego político de amplia trascendencia con diversos matices sociales en un contexto territorial interesante que ha conjugado en un texto constitucional una amplia gama de intereses de todos los polos políticos y actores económicos.

Hasta este punto se hizo un esfuerzo por caracterizar el modelo de Estado boliviano, previa exposición de los diferentes debates que dieron origen al mencionado modelo territorial y luego de abordar diferentes consensos que han servido como punto de partida para la determinación clásica de los diferentes modelos, lo cual sirve para establecer una pregunta problema en relación con la transformación de los estados unitarios clásicos, que no son otra cosa que simples formas (teóricas) para concebir el desarrollo y ejercicio del poder como noción clásica política que aterriza en consideraciones constitucionales y

administrativas importantes para la exploración de modelos territoriales y de aquellos principios que rigen las relaciones entre los diversos actores que convergen en la territorialidad.

Desde el primer capítulo se conceptualizó teóricamente la manera como los Estados pueden clasificarse en unitarios, desde un discurso teórico, entendiéndolos dotados de una soberanía interior indivisible, y aquellos compuestos, esto es, con un reparto de la soberanía entre Estados libres (confederación), entre un Estado Central y varios Estados miembros (federación), o bien con una cesión parcial de soberanía a las regiones (Estado Regional o Autonómico).

Se determinó que el criterio principal desde un discurso clásico es el grado de descentralización del Poder Central, mínima en el modelo unitario y que bajo este enfoque los estados unitarios deben tener un centro de poder único, en tanto que para los estados regionales o autonómicos, se crean o en todo caso reconocen, unidades subestatales donde los elementos clásicos de composición del Estado se inclinan mayormente hacia la población o el territorio y no únicamente convergiendo hacia el poder. Se encuadró al Estado unitario clásico dentro de un sistema central para el ejercicio del poder, concentrando y aglutinando los diferentes estadios de la división normal del gobierno, que pretende homogenizar y extenderse a todo su territorio como reflejo de las concepciones clásicas de índole absolutista, sin embargo tuvo que desecharse de plano la idea de esta construcción conceptual por ser eminentemente teórica, dado que la lógica actual de los estados responde a consensos que comprenden realidades diversas y complejas, en donde más de un discurso puede ser usado para hacer una caracterización territorial, porque de lo contrario casi todo Estado dentro del mundo adolecería de una profunda crisis territorial, atribuyéndosele como se ha indicado un *desequilibrio*.

Se precisó entonces, que un Estado regional o autonómico este basado en la conformación y reconocimiento de entes subnacionales de los cuales se predica autonomía en sentido amplio, dotándolos de facultades legislativas y de administración amplias. Se ha señalado como un Estado regional posee divisiones territoriales denominadas regiones, mientras que el modelo autonómico, puede ser entendido como un concepto indiscernible del mismo Estado regional, o también como una especie ligada a este, dotado de unas características propias que resaltan la autonomía como característica de las entidades

subestatales conocidas como regiones, o que se denominan como en el caso boliviano: *autonomías*.

De esta manera, la caracterización del modelo territorial boliviano encuadra perfectamente dentro de la forma correspondiente al modelo autonómico, más allá sin embargo, de la consideración de su propia carta política que lo denomina unitario, aunque como se ha explicado, esto responde al desarrollo territorial de la unidad (como principio), desde el carácter integrador que brinda la pluralidad en conjunción con la autonomía. Las *autonomías* como se indicó, corresponden a entes territoriales dotados de todos los elementos para concentrar y ejemplificar el fenómeno de la descentralización territorial, al igual que la autonomía constitucional relativa (y multinivel) en cuanto a la facultad legislativa y en relación con las competencias reseñadas, así como que la forma en que se ejerce en el marco del principio de autonomía territorial y que representa el aspecto fundamental de esta forma de Estado.

El Estado boliviano responde dentro de su complejidad a lógicas y reivindicaciones que favorecen las condiciones territoriales, étnicas, culturales, geopolíticas o históricas; el país ha ingresado en un proceso de descentralización dentro de un marco integrador que pretende garantizar la continuidad del Estado y su unidad como nación, frente incluso al desarrollo de la pluralidad y conjugando los intereses tanto de mestizos como de las comunidades, naciones y poblaciones indígenas originario campesinos.

En el momento en que Bolivia establece un régimen de autonomías, ha acercado el poder a la comunidad, con la pretensión de responder a las características propias de la heterogeneidad multicultural, la redefinición de competencias hacia los niveles intermedios y locales, caracteriza por su parte un modelo regional autonómico y se aleja de los preceptos clásicos de los estados unitarios.

Bolivia, tal como se concluyó en líneas previas, es ante todo un estado autonómico, compuesto por entes territoriales conocidos como *autonomías*, los cuales están dotados de elementos tanto clásicos como de diversos discursos que le permiten que aun cuando se encuentra referido en su propio texto constitucional como unitario no se le pueda considerar como tal. Se señaló igualmente que la descentralización administrativa parcial del país, solo

queda como rezago en el texto constitucional, luego de acogerse todas sus unidades subestatales al régimen autonómico.

Se indicó por otra parte como Bolivia muestra la capacidad de un pueblo para construir un modelo concertado acorde en principio con su realidad política, usando las caracterizaciones a lo largo de los primeros capítulos para señalar las diferentes similitudes del texto boliviano del año 2009 con la carta política colombiana de 1991, en razón a que ambos países se constituyen como estados sociales de derecho, permeados de la idea de la intervención y satisfacción de necesidades, y por otra parte del concepto de un sistema jurídico imperante que se funda en la misma Constitución. Ambos países no son únicamente estados liberales clásicos, sino que además de estar sujetos formalmente al derecho, materialmente están sometidos a contenidos sustanciales, lo que implica no solo la validez de las instituciones, sino también elementos de justicia y equidad.

Bolivia hace gala de una mayor garantía de establecimiento de autogobierno y autodeterminación de sus entes territoriales (*autonomías*), las cuales difieren en términos prácticos de la autonomía de las entidades territoriales colombianas que se ha dicho corresponden a una concesión ligeramente autonómica dentro de un régimen estrechamente unitario en donde solo se desconcentran facultades administrativas y la persona jurídica estatal se encuentra férreamente constituida.

Bolivia corresponde territorialmente a un modelo descentralizado y autonómico, con pretensiones integradoras así como solidarias, dentro de un país que concentra intereses variados y que podría pensarse que conforma un equilibrio frágil como sistema de gobierno, en tanto el consenso se funda en una dicotomía entre la unidad y la diversidad.

Las políticas neoliberales, se indicó, no han afectado únicamente las políticas macroeconómicas y la relación entre Estados, ni el tamaño del gobierno o el desmonte de los ideales clásicos del proteccionismo y las políticas de bienestar, puesto que también han sido desmontadas las políticas del desarrollo regional correspondientes a varios países andinos. Por tanto, el establecimiento de los modelos territoriales debe ser aterrizado a la luz de los cambios en la economía mundial y las exigencias de la globalización. El debate sobrepasa los límites locales, debido a que cerrar y parametrizar conceptos como la soberanía, corresponden a un desconocimiento de la articulación necesaria en todos los

niveles de gobierno, con independencia de que se tenga un modelo unitario de carácter flexible o moderado (Colombia) o un sistema autonómico moderado e integrador como en Bolivia.

La constitución colombiana presenta una variada gama de retos frente a la organización territorial, aunque plantea contradicciones en la caracterización del modelo de Estado, puestas de presente debido a la ausencia de un marco legal que regule apropiadamente la organización territorial.

El Estado Colombiano como se indicó podría ser tan frágil como el boliviano y tiene fundamento en debates que desligan la posibilidad de construcción de un proyecto de nación coherente tanto con la historia del país como con las nuevas realidades que ponen en crisis el proyecto, en especial el orden económico mundial, la globalización.

No sería dable afirmar que la transformación del modelo de Estado sea independiente al establecimiento de un proyecto nacional que de fuerza y legitimidad a un proyecto estatal. La organización territorial debe adecuarse a una realidad macro, acorde con el sistema-mundo que contrasta realidades puramente geográficas (y por tanto territoriales) con discursos y consensos de una sociedad permeada por la información, conectada o dotada de más elementos de crisis para la pretensión homogenizadora.

Se ha planteado la superación de los discursos clásicos, y esquemas como el que se desprende del concepto de soberanía, de tal suerte que la misma no responda a límites territoriales nacionales, en razón a que los factores de cohesión y las pretensiones homogenizadoras del Estado unitario del discurso clásico, se hacen ciertas tan solo cuando se trata de oponerse al otro, superando las diferencias domésticas.

Los modelos latinoamericanos estarían tan inacabados como los proyectos nacionales que los componen, dejando de lado los proyectos atinentes a la modernidad tardía, tal como el clásico elefante blanco caracterizador de los gobiernos de repúblicas tropicales.

El modelo centralista, absolutista y concentrador (unitario), en principio parece no ser compatible con los procesos relativos a los pueblos o etnias indígenas, afrodescendientes, raizales, o incluso a los mestizos de diferentes cortes e intereses. El discurso étnico y cultural

tiene implicaciones muy importantes para un proyecto nacional como el colombiano, pero las dimensiones de la construcción del modelo territorial del Estado escapan al establecimiento solamente de consensos en ese sentido, debe abarcarse mucho más.

Bolivia enseña que la mayor ventaja de un proceso como su constituyente es la legitimidad que revistió todo el proceso que llevo a la promulgación de la Carta Política de 2009, esto en tanto que se rompieron niveles históricos de abstencionismo, y al menos dentro de los textos consultados puede verse como los debates fueron nutridos doctrinariamente y con la ilustración de las necesidades de los diferentes pueblos y naciones presentes en el país.

Colombia ha fundado su Estado sin el desarrollo completo o coherente de su nacionalidad, razón por la que se considera que el proyecto de la modernidad, que requería en un principio de un Estado nacional, se encuentre también en una fase de revisión o incluso fracasado, ateniéndonos en principio a los autores revisados, en especial MONCAYO JIMENEZ (2006) y ESTUPIÑAN ACHURY (2012) sin que el presente estudio correspondiera directamente al análisis territorial de Colombia. Este proyecto de nación colombiana se encuentra en consolidación y de las resultas del proceso debe configurarse un modelo territorial que responda a las exigencias de comunidades, poblaciones y territorios, con atención a las realidades económicas y sociales del contexto global. Se ha concluido entonces, que Colombia requiere de un cambio profundo a nivel de la constitución o de una jurisprudencia constitucional que reivindique adecuadamente la descentralización territorial. La integración, es enteramente compatible con la autonomía como se ha indicado luego de examinar a fondo el caso boliviano, sin que esta se constituya en una limitante a la descentralización como realidad, coherente a los desarrollos y necesidades del sistema-mundo globalizado

*FIN*

## Bibliografía

- ANDERSON, B. (2007). *Comunidades Imaginadas, Reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ANDERSON, P. (2001). *El Estado absolutista*. México: Siglo XXI.
- Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ministerio de Autonomía 27 de Julio de 2009).
- ARCE Y RORES-VALDEZ, J. (1990). *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*. Madrid.
- ARIAS, B. W. (2010). *Teoría Constitucional y Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: CDC.
- ARZE, F. J., & MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (Marzo de 2003). *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de Nuevos Retos de la Descentralización en America Latina: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat>
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE, REPÚBLICA DE BOLIVIA. (s.f.). Proyecto de informe. *COMISION DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/propautondep/estado-social-democratico.pdf>
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2007). *Constitución Política del Estado*. Sucre.
- ASSIES, W. (2006). La “media luna” sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social. Recuperado el 20 de Octubre de 2010
- AUROI, C. (2006). Regiones y descentralización en Europa y América Latina. En CID, *Historias de Descentralización* (págs. 53-67). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- AVENDAÑO RENEDO, J. (2009). *El Estado Boliviano y la Distribución de Competencias de las Entidades Autonómicas*. La Paz: IDEA Internacional.
- BADÍA, J. F. (1963). El estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*, 75-120.
- BADÍA, J. F. (1974). El Estado Unitario. *Revista de estudios políticos*, 9-48.
- BADÍA, J. F. (1978). *Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid: Tecnos.
- BADÍA, J. F. (1981). La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. *Estudios Regionales*(7), 133-178.
- BALDIVIA, J. (1986). Bolivia; evolución y crisis del movimiento obrero. *Nueva Sociedad*(83), 103-114. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de [http://www.nuso.org/upload/articulos/1397\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/1397_1.pdf)
- BARBERY, R. (2005). *Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia*. La Paz: AOS/PADEM.
- BARRIGA, C. (s.f.). *Grupo IDD*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de "Bolivia atraviesa el momento mas delicado de su historia": <http://www.grupoidd.org/regiontrans/BOLIVIA%20ATRAVIESA%20EL%20MOMENTO%20%93M%C1S%20DELICADO%94%20DE%20SU%20HISTORIA.doc>
- BARRIOS SUVELZA, F. X. (2012). *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva*. Recuperado el 23 de Octubre de 2012, de Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo: [185](http://papep-</a></p></div><div data-bbox=)

- undp.org/sites/default/files/PAPEP/estudio\_comparado\_de\_experiencias\_de\_descentralizacion.pdf
- Bolivia. (s.f.). Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de [http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia\\_y\\_humanidades/vitale/obras/sys/fmu/b/c11.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/sys/fmu/b/c11.pdf)
- CARL, H. (1997). Tendencias de la Descentralización en América Latina. En ESAP, *Reforma al Estado y a la Administración Pública* (págs. 415-422). Bogotá: ESAP.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. (30 de Enero de 2013). *Constitución Política del Estado*. Recuperado el 30 de Enero de 2013, de anotada, concordada y comentada: <http://econstitucional.com/>
- CESPEDES ARGANDOÑA, G. (2006). "*El Desarrollo de Bolivia y su Post Nación*". Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/desarrollo-bolivia/desarrollo-bolivia.pdf>
- CHAVEZ, P., & MOKRANIA, D. (Septiembre de 2007). Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política. *OSAL*(22), 107-117. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/AC22ChavezMokrani.pdf>
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2005). *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnostico sociodemográfico a partir del censo de 2001*. CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de [http://www.embajadaboliviacolombia.org/IMG/pdf/bolivia\\_1\\_.pdf](http://www.embajadaboliviacolombia.org/IMG/pdf/bolivia_1_.pdf)
- Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente 1991).
- CORATELO, R. (1986). *Sistemas Políticos de la UE*. Bogotá: Ediciones Rosaristas.
- CORREA HENAO, N. (1996). *De la organización territorial*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Corte Constitucional, Sentencia C-535 / 96 (Corte Constitucional Colombiana 1996).
- Corte Constitucional, Auto 383 de 2010 (Corte Constitucional Colombiana 2010).
- DE AQUINO, T. (2000). *Gobierno de los principes*. México: Porrúa.
- DROMI, J. R. (1983). *Administración territorial y económica*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- EMBAJADA DE BOLIVIA EN COLOMBIA. (s.f.). *Sitio Oficial de la Representación Diplomática del Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.embajadaboliviacolombia.org/Informacion-General>
- ESTUPIÑÁN ACHURY, L. (Julio-diciembre de 2006). El Modelo Territorial Colombiano: Crisis y Perspectivas. *Diálogos de Saberes*(25), 91-108.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, L. (Julio-Diciembre de 2011). El estado autonómico: del estado unitario al estado federal. *Diálogos de Saberes*(35), 107-122.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- EVER-COCA. (2008). Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de "Situación Económica de Bolivia": <http://ever-coca.nireblog.com/post/2008/04/25/situacion-economica-de-bolivia>
- FELLMAN VELARDE, J. (1976). *Historia de la cultura boliviana : fundamentas socio-políticos*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- FERNÁNDEZ MARTINET, I. (2006). Apuntes sobre la constitución política del Estado Boliviano. *Araucaria*, 8(15), 114-127.
- GÁLVEZ, L. (1999). "*Yerba de libertad*". *Túpac Amaru*". Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.uv.es/~fores/tupacamaru.html>

- GAMAS TORRUCO, J. (1996). El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*(54-55), 117-144.
- GUTIÉRREZ, F. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. 25 *Años de la Descentralización en Colombia*, 15-58.
- HELLER, H. (1947). *Supuestos históricos del Estado actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HERNANDEZ VALLE, R. (Junio de 1992). *Los principios constitucionales*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de Corte Suprema de Justicia escuela Judicial: [http://rs33.rapidshare.com/files/221510032/LOS\\_PRINCIPIOS\\_CONSTITUCIONALES\\_-\\_RUBEN\\_HERNANDEZ\\_VALLE.pdf](http://rs33.rapidshare.com/files/221510032/LOS_PRINCIPIOS_CONSTITUCIONALES_-_RUBEN_HERNANDEZ_VALLE.pdf)
- HILL, D. M. (1980). *Teoría dramática y régimen legal*. (J. HERNÁNDEZ OROZCO, Trad.) Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE BOLIVIA. (s.f.). “*Bolivia: población total, por condición indígena y área de residencia, según departamento, censo 2001*”. Recuperado el 22 de Octubre de 2010, de Bolivia, 2001: <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20501.HTM>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE BOLIVIA. (2008). *Bolivia: población total proyectada, por años calendario y sexo, según edades simples, 2005 – 2010*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC2030901.HTM>
- JARAMILLO, J., & RODRIGUEZ, A. (2003). Desarrollo del Constitucionalismo en Inglaterra. *Curso de Teoría Constitucional (Inédito)*.
- LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN, Ley 031 (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia 2010).
- ley Organica de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia 2011).
- Medina, H. (2008). Autoritarismo disfrazado de Autonomía. *Observatorio de Bolivia*(12). Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.caei.com.ar/observatorios/bolivia/12.pdf>
- MEJIA, H. A. (7 de Septiembre de 2013). Obtenido de Evolución Histórica del Derecho Constitucional: <http://www.henryamejia.site11.com/docs/EHC/EVOLUCION%20HISTORICA%20DEL%20DERECHO%20CONSTITUCIONAL%20para%20la%20UGF.pdf>
- MENDEZ, R., & MOLINERO, F. (1984). *Geografía y Estado. Introducción a la Geografía Política*. Madrid: Cincel.
- MINISTERIO DE AUTONOMÍAS. (2013). *Estado de situación de las autonomías en Bolivia: Una mirada a tres años*. Sucre: SEA.
- MOLINA, C. H. (2008). *Análisis de la Nueva Constitución Política del Estado: Autonomías y Estatutos*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de FAM: <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/constitucion-politica-analisis.pdf>
- MOLINA, I. (1998). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- MONCAYO JIMENEZ, É. (Julio-diciembre de 2006). Las Políticas Regionales en América Latina y los Países Andinos: Un Análisis Comparativo. *Diálogos de Saberes*(25), 271-314.
- MORALES, E. (s.f.). *Discurso de la toma de posesión*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://democraciamicultural.blogspot.com/2006/01/discurso-de-toma-de-posesin-de-evo.html>

- MORALES, J. (1992). Cambios y consejos neoliberales en Bolivia. *Nueva Sociedad*(121). Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2164\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2164_1.pdf)
- MOVIMIENTO INDIGENA PACHAKUTI. (s.f.). *Fragmento de entrevista a Felispe Quispe "El Malku"*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.fjernenaboer.dk/pdf/bolivia/Movimiento%20Indigena.pdf>
- NARANJO DIAZ, L. (2008). *Derecho Constitucional General*. Caracas: Mobilibros.
- NINA, E. (2007). Movimientos sociales indígenas, transformación del Estado y Asamblea Constituyente en Bolivia. (P. U. Javeriana, Ed.) *MEMORIAS II Coloquio de profesores de la facultad de ciencia política y relaciones internacionales*.
- NOHLEN, D. (2005). ¿Reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia? En CAF, *Varios Estudios de Autonomías Departamentales* (págs. 9-21). La Paz: fBDM. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://constituyentesoberana.org/info/files/VARIOS%20ESTUDIOS%20DE%20AUTONOMIAS%20DEPARTAMENTALES-%20CAF.pdf>
- PAVANI, G. (Enero-Junio de 2006). Estudio constitucional y legal del modelo territorial italiano. *Derechos y Valores (Prolegómenos)*, IX(17), 161-177.
- PEGORARO, L. (2010). Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas. En *El principio constitucional de autonomía territorial* (págs. 3-23). Bogotá: Universidad del Rosario.
- PENAGOS, G. (2004). *Universidad Javeriana*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2013, de Modelo Autonomico del Estado Regional, Provincial, Distrital, Territorial Indígena en Derecho Comparado: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/20Penagosult.pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/20Penagosult.pdf)
- PEREZ ESCOBAR, J. (2003). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá D.C.: Temis.
- POLO MARTÍN, R. (2014). *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*. Madrid: Dykinson.
- PORRÚA PÉREZ, F. (1999). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- PRADA ALCOREZA, R. (2008). Genealogía de la multitud seis años de luchas sociales en Bolivia. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de America Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L. (Enero-Marzo de 2002). Reconstrucción Constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(115), 27-64.
- QUISBERT, E. (2007). *Sindicalismo y el sindicato en Bolivia*". (ADEQ, Ed.) Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.geocities.com/derecholaboraluno/sindicalismoboliviano.htm>
- RIVERO PINTO, W. (2006). Recuperado el 15 de Septiembre de 2009, de <http://www.amazonia.bo/pueblos.php?opcion=pueblos&codigo=5>
- RODRIGUEZ ZAPATA, J. (1996). *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- ROJAS RIOS, J. (s.f.). *Bolivia en la hora crucial*. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/boliviacruzial.pdf>
- ROJO SALGADO, A. (Enero-Marzo de 2005). La experiencia del Estado regional en Europa: Un referente para el caso español. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*(127), 233-273.
- SAGAWE, T. (2006). Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos. En CID, *Historias de Descentralización* (págs. 69-95). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SAMPER, J. M. (1982). *Derecho Público Interno de Colombia*. Bogotá: Temis.

- SANJINÉS, J. (2005). *El espejismo del Mestizaje*. La Paz: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- SERRA, A. (1998). *Diccionario de Ciencia Política*. . MéxicoDF: Fondo de Cultura Económica.
- STEFANONI, P. (2007). Bolivia, bajo el signo del nacionalismo indígena. Seis preguntas y seis respuestas sobre el gobierno de Evo Morales. (CLACSO, Ed.) *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y Poscolonialidad*.
- STEFANONI, P. (2007). Las tres fronteras de la “revolución” de Evo Morales: Neodesarrollismo, decisionismo, multiculturalismo. En *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. El Colectivo.
- SUAREZ MOLANO, J. O. (2003). *Syllabus Sobre Filosofía Política*. Medellín: Fundación Ciudad Don Bosco.
- TAPIA, L. (2002). *La condición multisocietal; multiculturalidad, pluralismo y modernidad*. La Paz: Muela del diablo.
- TAPIA, L. (s.f.). Izquierda y movimiento social en Bolivia. *La nueva izquierda en America Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma.
- TCP (Sentencia 0076), 0076 (Tribunal Constitucional Plurinacional 12 de Abril de 2012).
- TCP (Sentencia 0080), 0080 (Tribunal Constitucional Plurinacional 16 de Abril de 2012).
- TCP (Sentencia 0085), 0085 (Tribunal Constitucional Plurinacional 16 de Abril de 2012).
- TCP (Sentencia 1714), 1714 (Tribunal Constitucional Plurinacional 1 de Octubre de 2012).
- TCP (Sentencia 2055), 2055 (Tribunal Constitucional Plurinacional 16 de Octubre de 2012).
- URENDA, J. C. (2005). Autonomías departamentales Algunos elementos necesarios para su implemetación de cara a la asamblea constituyente. En CAF, *Varios Estudios de Autonomías Departamentales* (págs. 23-42). La Paz: fBDM. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de <http://constituyentesoberana.org/info/files/VARIOS%20ESTUDIOS%20DE%20AUTONOMIAS%20DEPARTAMENTALES-%20CAF.pdf>
- URIONA CRESPO, P., & MOKRANI, D. (2008). La Asamblea Constituyente, el gobierno nacional y los estatutos autonómicos departamentales. Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de [http://constituyentesoberana.org/3/docsanal/082008/150808\\_1.pdf](http://constituyentesoberana.org/3/docsanal/082008/150808_1.pdf)
- VALENZUELA FERNANDEZ, R. (Marzo de 2004). Ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia. (CEPAL, Ed.) *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia*.
- VANDELLI, L. (1992). *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. INAP.
- VANEGAS GIL, P. P. (2002). *Universidad Autónoma de México*. Recuperado el 06 de 09 de 2013, de Autonomía Territorial y la Reforma Constitucional Italiana: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/23.pdf>
- VIDAL PERDOMO, J. (1981). *Descentralización? Regionalización? Federalismo?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- WEBER, M. (1987). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZOCO ZABALA, C. (2003). *Crónica sobre las recientes reformas territoriales francesas*. Recuperado el 15 de 10 de 2013, de Crónica: <http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MTc1MTYmaWRIPTEwMzcmdXJsPTMmbmFtZT1SRVBORV8xMjFfMjkzLnBkZiZmaWxlPVJFUE5FXzEyMV8yOTMucGRmJnRhYmxhPUFydGljdWxvJmNvbmlbnQ9YXBwbGljYXRpb24vcGRm>