UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

LAS REGIONES EN EL DESARROLLO INTRADEPARTAMENTAL Y SUPRAMUNICIPAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO DE BOLIVIA

Tesis de grado presentada para la obtención del Grado de Licenciatura

POR: ORLANDO EUSEBIO BARRETA PINTO

TUTOR: RAMIRO BUENO SAAVEDRA

LA PAZ – BOLIVIA

Marzo, 2018

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Tesis de grado:

"LAS REGIONES EN EL DESARROLLO INTRADEPARTAMENTAL Y SUPRAMUNICIPAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO DE BOLIVIA"

Presentado por el Univ. Orlando Eusebio Barreta Pinto

Para obtener el grado académico de Licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública

Nota numeral: ……

Nota literal: ……

Ha sido: ……

Director de Carrera: Lic. Marcelo Germán Peralta ……

Tutor: Lic. Ramiro Bueno Saavedra ……

Tribunal: …… ……

Tribunal: …… ……

Tribunal: …… ……

DEDICATORIA

"La vida es para gastarla por los demás!!"

(Luis Espinal Camps)

A mi familia por guiar y contribuir en mi tránsito por la vida y a mi Universidad por haberme formado para aportar en la construcción de una sociedad con mayor justicia.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN **1**

INTRODUCCIÓN **2**

CAPITULO I: LAS REGIONES EN LA PUGNA TERRITORIAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE - (PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA) **7**

I. 1. La desvalorización de lo territorial en el estado republicano **9**

I. 1.1. La organización territorial preexistente 10
I. 1.2. La lógica clasista y la desvalorización del territorio 13

I. 2. La valorización territorial en el proceso constituyente **15**

I. 3. Planteamiento del problema **18**

I. 4. Objetivos **18**

I. 4.1. General 18
I. 4.2. Específicos 18

I. 5. Ideas a defender a modo de hipótesis de trabajo **19**

I. 6. Estrategia metodológica **19**

I. 6.1. Método y trabajo de área 19
I. 6.2. Fuentes y técnicas 19
I. 6.3. Temporalidad 20

CAPITULO II: LA TERRITORIALIZACIÓN DEL DESARROLLO Y DE LA DEMOCRACIA, Y LAS REGIONES - (ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO CONCEPTUAL) **23**

II. 1. Estados centralizados, descentralizados, desarrollo y democracia **24**

II. 1.1. El desarrollo y la democracia en el estado centralizado 25
II. 1.2. El estado descentralizado, desarrollo y democracia 28
II. 1.3. Los niveles meso y micro del desarrollo y la democracia 32

II. 2. Marco teórico-conceptual **35**

II. 2.1. La región 36
II. 2.2. La planeación del desarrollo regional y la regionalización 40

CAPITULO III: LAS REGIONES EN EL ESTADO PLURINACIONAL DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍAS **44**

III. 1. El constructo político de región **44**

III. 1.1. La formación de regiones desde el estado 48
a) La formación de regiones por el nivel central del Estado 48
b) La formación de regiones por la autonomía departamental 50
III. 1.2. La formación de la autonomía regional 53
a) La autonomía estatutaria de las Regiones: objeto y límites 55
b) Bases para la constitución del Gobierno Regional Autónomo 56
c) Estructura y Organización del Gobierno Regional Autónomo 57

III. 2. El proceso autonómico y las regiones 60

III. 2.1. Las regiones en los estatutos autonómicos 61

III. 3. La desvalorización de las regiones 68

CAPITULO IV: POTENCIALIDADES DE LAS REGIONES PARA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA 70

IV. 1. Las regiones y la integración territorial del desarrollo 71

IV. 1.1. Las regiones económico - productivas 71
IV. 1.2. Las regiones metropolitanas 75

IV. 2. Experiencias de formulación de propuestas de desarrollo regional 81

IV. 2.1. Propuesta "Autonomía Departamental en base a las Microregiones" 82
IV. 2.2. El Consejo de Desarrollo Regional del Norte de Potosí 86
IV. 2.3. La propuesta "Descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien" 91
IV. 2.4. La primera Autonomía Regional: "La Región del Gran Chaco Tarijeño" 96

IV. 3. Las experiencias en otros países 98

IV.3.1. La regionalización en Chile 98
IV.3.1. La regionalización en España 100

CAPITULO V: LA REGIONALIZACIÓN INCONCLUSA - (CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN) 103

V. 1. Conclusiones 103

1. El estado actual del proceso de regionalización está paralizado, se trata de un proceso inconcluso e incongruente. 103
2. La ausencia de una conciencia y tradición teórica sobre la regionalización 105
3. La regionalización no es promovida por el nivel central del Estado 105
4. La vigencia de las regiones como elementos de la integración territorial del desarrollo y de la democracia 106

V. 2. Propuesta 107

BIBLIOGRAFÍA 109

ÍNDICE DE CUADROS

— Cuadro Nº 1. Fuentes y Técnicas de la Investigación 20
— Cuadro Nº 2. Hitos en el Proceso de descentralización en Bolivia 21
— Cuadro Nº 3. Caracterización de la descentralización en Europa y América Latina 29
— Cuadro Nº 4. Formas de administración de unidades territoriales 48
— Cuadro Nº 5. Situación actual de Estatutos de Autonomía Departamental 63
— Cuadro Nº 6. Regiones del país por Departamento 73
— Cuadro Nº 7 - Hitos en la consolidación de la Autonomía Regional del Gran Chaco 96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

— Gráfico Nº 1. Regiones según Departamentos....16
— Gráfico Nº 2. Nueva organización territorial del Estado 47
— Gráfico Nº 3. La autonomía regional....54
— Gráfico Nº 4. Bases para la constitución del gobierno regional autónomo....56
— Gráfico Nº 5. Estructura del Gobierno Regional Autónomo 57
— Gráfico Nº 6. Funciones y competencias del Gobierno Regional Autónomo 58
— Gráfico Nº 7. Perfil del Gobierno Regional Autónomo....59
— Gráfico Nº 8. El gobierno regional como instancia de planificación y gestión....60
— Gráfico Nº 9. Regiones por potencialidades productivas....72
— Gráfico Nº 10. Mapa de potencialidades productivas de Bolivia (según regiones) 75
— Gráfico Nº 11. Área metropolitana de La Paz 77
— Gráfico Nº 12. Microregiones propuestas para el Departamento de La Paz 84
— Gráfico Nº 13. El extremo norte en el marco de la descentralización regionalizada y la desconcentración administrativa 88
— Gráfico Nº 14. La Descentralización Regionalizada y la Desconcentración Administrativa Prefectural Regionalizada 89
— Gráfico Nº 15. Atribuciones y composición del CODERE-NP....90
— Gráfico Nº 16 - Estructura y Organización Funcional del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco 97

RESUMEN

La investigación aborda el régimen constitucional y legal de la regionalización que se ha establecido en la etapa posterior a la formación de las autonomías departamentales, identificando las categorías en las que está definida, vale decir, la región como espacio de planificación y gestión pública departamental, la región metropolitana, la macro región y la autonomía regional. El estudio ha logrado establecer que el proceso de regionalización en el primer sentido no ha sido plasmada en los estatutos de autonomía departamental, algo similar a lo que ocurre con los demás sentidos, todo lo cual muestra a la regionalización como un proceso inconcluso, situación que puede atribuirse a diversos factores como la ausencia de una valoración de las regiones en los sentidos definidos en el régimen constitucional y legal.
Palabras clave: regionalización, descentralización, autonomía, región.

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se aborda el tema de la región en la integración territorial del desarrollo y de la democracia en el marco del Estado Plurinacional descentralizado y con autonomías. En Bolivia, en la norma, se entiende la región como espacios de planificación y gestión pública y espacios conformados por la concurrencia o asociación de municipios, poblaciones e incluso territorios indígena originarios al interior de un departamento, conformados voluntariamente constituyendo así una autonomía regional.

Se busca, por un lado, estructurar un cuadro sistemático sobre el régimen político de las regiones y determinar el tratamiento de las mismas por parte de los Estatutos de Autonomía Departamental, y por otro, sustentar una propuesta para la proyección de las regiones en la integración territorial del desarrollo y de la democracia. En este sentido, la investigación tiene un enfoque analítico-propositivo.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009, establece que el Estado es descentralizado y con autonomías, entre las que están las autonomías departamental, regional, municipal e indígena originario campesino. Después de más de un lustro de vigencia de esta norma fundamental que ha territorializado a la formación estatal, únicamente se ha constituido una autonomía regional que es la del Gran Chaco en el departamento de Tarija, y algunas autonomías indígenas que no pasan de la decena.

El proceso autonómico de los departamentos también ha sido problemático, ya que en un inicio cinco de los mismos rechazaron esta cualidad y cuatro la aprobaron, siendo que a la fecha sólo dos departamentos tienen Estatutos Autonómicos vigentes y dos encaran procesos para compatibilizar sus proyectos con la norma fundamental. Una situación similar caracteriza a los Gobiernos Municipales respecto a sus Cartas Orgánicas[1].

[1] Aunque el hecho no es ilegal pero resulta paradójico que siete Autonomías Departamentales han promulgado varias leyes en el campo de sus competencias, sin tener aprobado su estatuto Autonómico correspondiente, de igual modo que casi la generalidad de los Gobierno Municipales tienen leyes aprobadas sin disponer de su Carta Orgánica Municipal.

Pese a estas dificultades del proceso autonómico, está planteado el problema de la integración entre los niveles territoriales que históricamente han subsistido, vale decir, los municipios, las regiones y los departamentos. La Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, en el contexto de la Constitución Política del Estado Plurinacional, define en cierto modo los roles que corresponde a los departamentos y a los municipios en el desarrollo y establece cuatro modalidades o vías de la conformación de regiones.

1. Conformación de regiones por la Autonomía o Gobierno Departamental Autónomo como espacio de planificación y gestión de la administración pública departamental[2].

2. Conformación de Regiones por el nivel central del Estado bajo la forma de macro regiones estratégicas[3].

3. Conformación de la Autonomía Regional, sobre la base de la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de una región para la planificación y la gestión de su desarrollo integral[4].

4. Conformación de la Región Metropolitana[5].

Estos procedimientos de conformación de regiones expresan una importancia excepcional de las mismas en la historia de la organización territorial del Estado en Bolivia. En efecto, la región es establecida como:

- Espacio de planificación y gestión, es decir, una "especie de sociedad de entidades territoriales autónomas para concurrir en la gestión de proyectos e intereses comunes"[6].

[2] Parágrafo IV del artículo 21 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
[3] Parágrafo III del artículo 21 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
[4] Artículos del 37 al 41 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
[5] Artículo 25 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
[6] Declaración Constitucional Núm. 0001/2013.

- Cualidad gubernativa de una unidad territorial o carácter institucional del nivel gubernamental de la misma.

Considerando los procedimientos de conformación y estos alcances de la región, esta adquiere un significado muy importante en la organización territorial del Estado, la planificación y la democracia en Bolivia. Además de todo ello, las regiones han sido consideradas e integradas en el Sistema de Planificación Integral del Estado, con la planificación regionalizada[7].

Durante el proceso constituyente, es decir, cuando se presentaron propuestas sobre distintos puntos de la agenda constituyente por diversos sectores sociales de la sociedad, el tema de las regiones fue destacado por el primer Gobierno de Evo Morales, con la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien[8], y por algunas experiencias de proyección regional desarrolladas en algunos Departamentos[9].

Posteriormente, las regiones fueron consagradas en la Constitución Política del Estado Plurinacional con autonomías y descentralización y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con la Autonomía Regional y la Región como espacio de planificación y gestión, respectivamente. Recientemente, algunas instituciones gubernamentales han vuelto a destacar la importancia de las regiones con estudios y publicaciones de las regiones como espacios territoriales con potencialidades económico-productivas[10].

Estas referencias destacan la importancia de las regiones en el contexto del proceso de descentralización y autonómico, de la planificación y de la gestión pública. La presente investigación tematiza la cuestión de las regiones, es decir, aquellos espacios territoriales

[7] Véase la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).
[8] Elaborada y presentada por el Viceministerio de Descentralización del primer gobierno de Evo Morales, que se analiza en la presente investigación.
[9] Como los casos que se abordan en la presente investigación que son las del Norte de Potosí con la propuesta del Consejo de Desarrollo Regional y de la Mancomunidad de Norte Paceño Tropical con la propuesta Construyendo Región
[10] Véase el capítulo IV de la presente investigación donde se expone y se analiza un estudio sobre las potencialidades regionales.

existentes al interior de los departamentos que se caracterizan por factores territoriales, históricos, culturales y políticos, y vocaciones productivas. Focaliza el problema de las regiones en la integración territorial del desarrollo y de la democracia.

En el periodo abierto por la aplicación de la reforma constitucional de 1994, la Ley 1551 de Participación Popular, definió a las secciones de provincia como municipios y creo figuras intradepartamentales y supramunicipales como las mancomunidades municipales. Aparentemente los espacios intradepartamentales y supramunicipales como regiones han dejado de tener importancia. En apariencia, las regiones y las mancomunidades municipales, han perdido la importancia que tuvieron en aquel periodo, lo cual configura una situación paradójica que consiste, por un lado, en la consagración de las regiones en la actual normativa, hecho sin precedentes, y por otra, la indiferencia hacia las mismas en el proceso de integración territorial del desarrollo y de la democracia.

¿Cuáles son las funciones que los Estatutos Autonómicos le otorgan a las regiones en el desarrollo y la democracia departamental?, ¿qué potencialidades tienen con relación al desarrollo y la democracia? y ¿cómo pueden ser incorporadas en los procesos de integración del desarrollo y de la democracia en el actual marco constitucional y legal?

La presente investigación aborda estas cuestiones desde una perspectiva analítica-propositiva, analiza el tratamiento del tema regional en los Estatutos de Autonomía departamental y explora la posibilidad de la proyección de la región como un espacio de desarrollo capaz de articular las potencialidades de regiones a partir de la articulación histórica, cultural y sobre la base de vocaciones económicas y productivas.

Busca, en resumen, analizar las potencialidades de la región como espacio de desarrollo y de democracia, según la siguiente estrategia metodológica desarrollada en cada uno de los capítulos:

En el capítulo I, se describe y analiza los antecedentes sobre las regiones en el contexto del denominado Estado Republicano y del Estado Plurinacional, en cuyo contexto se plantea el

problema de investigación, se define los objetivos del estudio y se describe la estrategia metodológica.

En el capítulo II, se revisa el estado de la cuestión y se organiza el marco teórico y conceptual de la investigación.

En el capítulo III, primero se describe y analiza el régimen de las regiones en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional y de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Luego se analiza el tratamiento de la región por los Estatutos de Autonomía correspondientes a los nueve Departamentos y el Sistema de Planificación Integral del Estado, a fin de establecer la valoración que estas normas y el sistema de planificación hacen de las regiones.

En el capítulo IV, se destaca la importancia de las regiones desde los puntos de vista económico-productivo y democrático, sobre la base del análisis de un estudio y de dos experiencias de formulación de propuesta regionales correspondientes al extremo Norte de Potosí y al Norte Paceño Tropical, además de analizar el caso de la única Autonomía Regional vigente, la del Gran Chaco Tarijeño.

En el capítulo V, se presenta las conclusiones de la investigación y se justifica y fundamenta una propuesta para la proyección de las regiones en la integración territorial del desarrollo y de la democracia.

CAPITULO I: LAS REGIONES EN LA PUGNA TERRITORIAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE - (PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA)

En Bolivia, el tema de las regiones, en particular, y todas las unidades territoriales subnacionales, en general, han sido objeto de desvalorización por tres aspectos:

- La sobre posición de un esquema de organización territorial ajeno a las formas existentes originalmente como las comunidades indígenas.
- La existencia y acción política de actores funcionales como los militares, y grupos corporativos como la clase obrera, los campesinos, la clase media, etc.
- El centralismo.

Aunque algunos autores han propuesto la idea de las "lucha entre regiones" como tesis para comprender la historia del país (Roca, 1979), lo evidente es que la historia nacional está marcada por el protagonismo de otros actores, al menos desde la Revolución Nacional de 1952. Estos actores clasistas y funcionales han definido una historia desterritorializada o sin territorio, definieron una historia política basada sobre categorías clasistas e institucionales, todo lo cual ha contribuido a la desvalorización del territorio.

En este marco, la cuestión regional no ha sido objeto de atención por el Estado en toda la historia de Bolivia que sólo ha considerado a los departamentos, provincias, cantones y municipios. Desde el ámbito de los estudios y la teoría territorial boliviana, la región ha sido absorbida bajo el concepto de departamento, como se constata en la revisión del estado de la cuestión en el siguiente capítulo.

Esta situación ha cambiado, primero, con la Propuesta de Política de Descentralización Regionalizada Intercultural para el Vivir Bien del primer gobierno de Evo Morales (Viceministerio de Descentralización, 2008), la Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y el Sistema de Planificación Integral del Estado. La región, en este contexto, puede ser interpretada como una propuesta

inicialmente contraria a la propuesta de las autonomías departamentales formulada por los departamentos de la denominada "media luna", por cuanto:

La propuesta de región, bajo distintas formas, junto a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, intentaba mostrar que los departamentos no eran realidades homogéneas histórica, cultural, territorial y políticamente, sino, realidades complejas compuestas por regiones intradepartamentales y que, por ello, los "autonomistas" no representaban a todo el departamento. La regionalización intradepartamental tenía el propósito de debilitar el planteamiento de autonomía departamental.

La propuesta de región podría ser utilizada en la futura "guerra territorial en los departamentos", estimulando la confrontación entre la autonomía departamental y las autonomías regionales (Ameller, 2009), ya que estas podían debilitar el poder departamental, junto a las autonomías indígenas originaria campesinas. La formación de varias autonomías regionales al interior de una autonomía departamental, a las cuales debieran ser transferidas competencias departamentales, obviamente disminuiría el poder departamental.

Hay evidencias para sostener que la región ha sido utilizada en el marco de la confrontación política entre el hegemonismo indígena y el planteamiento autonomista en el proceso constituyente, en general, y en la Asamblea Constituyente, en particular.

Entonces, si bien la norma fundamental no reconoce a las regiones existentes históricamente, como parte de su estructura y organización territorial[11], abre la posibilidad de la constitución de la Autonomía Regional y la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización reconoce a esta y a la región como espacio de planificación y gestión, con lo que se puede convertir en parte de la organización territorial del Estado[12].

[11] Véase la Constitución Política del Estado, artículo 270, parágrafo I que consigna a los departamentos, las provincias, los municipios y los territorios indígena originario campesinos como parte de la organización territorial del Estado.

[12] La Ley Marco de Autonomías y Descentralización prevé la región en dos casos, primero en el caso de los departamentos que no deseen acceder a la autonomía. En este caso hace referencia a la región como espacio de planificación y gestión. Segundo, hace referencia a la Autonomía Regional para los departamentos que haya o

En este marco se puede hacer referencia a dos regiones, una la reconocida por el Estado en los términos descritos, y otra, en sentido sociológico y político, es decir como realidades territoriales, históricas y culturales y políticas no reconocidas por el Estado, aunque si expresadas por la población como, por ejemplo, la región del norte de Potosí, la región del Norte Paceño Tropical o la región de Gran Chaco Tarijeño, sobre las cuales se desarrollan algunas referencias en el capítulo IV de la presente investigación.

La Propuesta de Política de Descentralización Regionalizada Intercultural para el Vivir Bien, desarrollada y presentada por el Ministerio de Autonomías del primer periodo gubernamental del actual Presidente, reconoce 40 regiones en Bolivia, como se puede constatar en el mapa que se incorpora más adelante en el presente capítulo.

A partir de estas premisas, en el presente capítulo, se describen los antecedentes, se plantea el problema, definen los objetivos y se describe la estrategia metodológica de investigación desarrollada en la presente tesis.

I. 1. La desvalorización de lo territorial en el estado republicano

Bolivia como Estado independiente fue creada sobre una realidad social preexistente donde ya existía una organización territorial desarrollada por los pueblos indígena originario campesinos. El Estado se sobrepuso a esa organización territorial, modificada en gran medida durante el coloniaje, y se mantuvo ante los cambios generados por la actividad económica, social, cultural y política de la población. En más de un siglo y medio, el Estado no busco adecuarse a las características territoriales reales, permaneció indiferente ante la misma.

La emergencia de las regiones y su reconocimiento constitucional y legal, fue posible, entre otros factores, por la superación de ciertas situaciones que se describen a continuación.

---

no accedido a la autonomía departamental. Véase el Capítulo II espacios de planificación y gestión, artículos 19 al 26, para el primer caso y artículos 37 y 41, para el segundo.

I. 1.1. La organización territorial preexistente

Los antecedentes históricos muestran la antigua lógica de organización territorial sobre la base de espacios continuos y discontinuos, particularmente por que los grupos étnicos compensaban las limitaciones geográficas y climáticas de sus asentamientos en las alturas, procurando ampliarlos a través de colonias instaladas permanentemente en diversos pisos ecológicos complementarios.

"Esta lógica o forma de ocupación espacial, fue modificándose paulatinamente con la llegada de los españoles. La primera división político-administrativa dispuesta por Carlos V en el siglo XVI, 1534, fragmentó el territorio invadido, en dos gobernaciones: la de Nueva Castilla (otorgada a Francisco Pizarro) y la de Nueva Toledo (cedida a Diego de Almagro), a los que nombró como adelantados; y la encomienda o repartimiento fue la forma legal de cómo los españoles accedían al territorio a partir de los centros poblados. Estos repartimientos de Charcas en el siglo XVI, se dividieron en dos grupos: los de La Plata y los de La Paz, a los que se denominó las dos grandes provincias de la Audiencia de Charcas" (Roca, 1979:18).

El dominio colonial se ahondó con las "reformas toledanas" (1571-1573), denominadas leyes de "reducción", y tenían como objetivo reducir a la población dispersa en pueblos de "indios" principalmente para poder tener un control más eficiente del cobro de los tributos. Al inicio, el sistema colonial había establecido un pacto con los linajes reales incas estableciendo ciertas atribuciones jurisdiccionales otorgadas a estas autoridades, lo que se conoce como el "pacto de reciprocidad colonial", roto por los españoles a fines de la etapa colonial lo que ocasionó levantamientos (Ídem).

En el ámbito territorial, las "encomiendas" que al finalizar el período colonial, se habían convertido en las antiguas haciendas españolas, con la fundación de la "república" se constituyeron en la base de la organización territorial bajo la forma de cantones.

La república naciente, siguiendo el modelo europeo, impuso una visión estatal centralista del territorio y su correspondencia con la nación homogénea fue planteada desde las primeras constituciones. La Constitución Política de 1826 decía que: "El territorio de la República Boliviana comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro (Art. 3°). Se divide en departamentos, provincias y cantones (Art. 4º). Por una ley se hará la división más conveniente; y otra fijará sus límites, de acuerdo con los estados limítrofes (Art. 5°)". (Ídem)

Pese a que la república en sus primeros años se sostuvo en los tributos indígenas, rebautizados como "contribución territorial", esta, y en grado más radical que en la colonia, ignoró por completo las formas de organización territorial de los pueblos originarios, se rompió definitivamente el "pacto de reciprocidad colonial" que permitía a estos pueblos mantener sus autoridades y el ejercicio de su territorialidad a cambio de sus tributos, que en la república continúan, pero esta vez a cambio de nada. Los pueblos indígena originario campesinos, a pesar del desconocimiento de sus territorios por parte de las constituciones bolivianas, mantuvieron los mismos y la lucha por su defensa fue permanente.

La primera reivindicación más importante en relación al territorio indígena fue el reconocimiento de las tierras comunitarias de origen. Como respuesta a la histórica “Marcha por la Dignidad y el Territorio” de 1990, protagonizada por los pueblos indígenas de tierras bajas, se inició el reconocimiento de las formas de organización territorial ancestrales mediante el proceso de saneamiento y titulación de tierras.

La Ley INRA de 1996, como nueva política de tierras, se propuso revisar técnica y jurídicamente todos los derechos propietarios para otorgar nuevamente certificados y títulos de propiedad sobre todas las tierras agrarias del país, en un plazo no mayor a 10 años (1996-2006). El procedimiento denominado “saneamiento de tierras” implicaba un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución, es decir, tenía un espíritu transformador de la estructura agraria inequitativa constituida por grandes propietarios del oriente y minifundistas del occidente y no de simple instrumento de consolidación de la

tenencia de hecho que detentaban los poseedores de las mayores extensiones de tierra, consolidación exigida tenaz y públicamente.

A la primera gestión del actual gobierno de Evo Morales, que comenzó el 22 de enero de 2006, le esperaba no sólo encarar la ampliación del plazo de saneamiento sino también reformar la ley de tierras o finalmente abrogarla, cuestión exigida varias veces por el sector campesino, desde la CSUTCB.

El plazo legal para el saneamiento concluyó el 18 de octubre del primer año de mandato de Evo Morales (2006); al día siguiente, el 19 de octubre, este fue extendido por siete años más mediante Ley 3501. Pocas semanas después, el 18 de noviembre de 2006, el Parlamento aprobó la Ley modificatoria 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que reformó la Ley 1715 o Ley INRA, e introdujo un conjunto de cambios y procedimientos técnicos y jurídicos expeditos para agilizar el proceso de saneamiento. Asimismo, en la ley se adoptó la titulación comunitaria y la dotación colectiva como los ejes centrales del nuevo ciclo para el reconocimiento de derechos a la tierra y el territorio a favor de los pueblos indígenas y campesinos bajo el principio de que la propiedad colectiva fortalece la identidad cultural, otorga poder político, protege y cohesiona a la comunidad y, de esa manera, evita la mercantilización de la tierra.

"Con el paso del tiempo los territorios indígenas se han hecho más visibles que nunca, de modo tal, que si no tomáramos en cuenta su existencia, nuestra comprensión de la realidad rural boliviana sería incompleta. De forma paralela al camino recorrido con los trámites agrarios, los pueblos indígenas se han transformado a sí mismos, organizándose de mejor manera, consolidando sus reivindicaciones, avanzando en el ejercicio de sus derechos colectivos, económicos, sociales y culturales. Los pueblos indígenas están construyendo territorios en un sentido más amplio e, incluso, los que están en situación de minoría en su contexto regional, están construyendo territorios contra hegemónicos" (Rodríguez, 2008).

I. 1.2. La lógica clasista y la desvalorización del territorio

Desde que en 1952, los actores funcionales consolidaron su presencia en la esfera política, la sociedad civil boliviana se había expresado a través de los nucleamientos colectivos y corporativos de carácter laboral. El proletariado minero fue el centro de esta forma de expresión social y civil. Sus prácticas, sus formas de organización e incluso sus discursos políticos se irradiaron en el amplio espectro de la sociedad civil postrevolucionaria.

La sociedad civil también había hecho suyo el carácter beligerante de los mineros. Por ello asumió frente al Estado autoritario una posición de permanente resistencia. El Estado por su lado hizo suya la lógica de guerra de los militares y, por eso, fue un poder que reprimió y contuvo los impulsos de la sociedad civil.

La COB, "corazón de la sociedad civil", y los militares, el "recurso final del Estado", se habían enfrentado en un duelo histórico en el que ninguno de los polos de este cisma tuvo la capacidad de derrotar al otro. A ese fenómeno se denominó "empate histórico"[13].

La situación de empate histórico entre las fuerzas sociales aglutinadas en la COB y el bloque conservador, culminó en la segunda mitad de la década de los 80 cuando el proletariado minero, núcleo de la sociedad civil constantemente opuesta al Estado, ingresó en un proceso de debilitamiento, y el bloque conservador impuso un proyecto de reordenamiento de la sociedad y del Estado a través del D. S. 21060 y del conjunto de la política neoliberal.

El 21060 como un proyecto de reordenamiento de la sociedad y del Estado significaba que este Decreto contenía un proyecto global orientado a la "recomposición del sistema productivo a través del desplazamiento de los ejes económicos tradicionales (mineros e industria nacional) apunta al desplazamiento de los ejes políticos tradicionales del

[13] La idea del empate histórico corresponde a René Antonio Mayorga. Esta idea afirma que tanto la COB como el bloque conformado por los militares y los sectores conservadores de la sociedad postrevolucionaria padecieron de "debilidad constructiva", es decir, no tuvieron la capacidad de imponer de manera plena sus proyectos políticos, creando de esta forma una situación de empate. Véase René A. Mayorga (Comp.): Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y la concertación social en Bolivia. CERES/FLACSO, La Paz, Bolivia, 1987, páginas 17 al 90

movimiento obrero y popular y sus sustitución o eclipsamiento por otros movimientos (regionales o agrarios)". (Periódico Hoy, 1985)

En efecto, el D. S. 21060 que inauguró la política neoliberal en Bolivia, fue un proyecto de reordenamiento de la sociedad y del Estado vigentes desde 1952. Por ello su principal componente político fue el debilitamiento de los actores sociales funcionales que protagonizaron ese periodo político: los mineros.

El debilitamiento de este actor social central había comenzado con el debilitamiento de la minería nacional. Entre 1952 y 1971 el porcentaje de la minería en el total de las exportaciones del país llegó al 90% aproximadamente. En 1982 este porcentaje había caído al 40%. Ello significa que el peso de los mineros en la economía nacional había disminuido drásticamente.

La desproletarización de la sociedad boliviana o el debilitamiento de los actores sociales funcionales vigentes desde la Revolución Nacional de 1952, principalmente el proletariado minero, fue uno de los factores objetivos que determino la crisis de la idea subversiva de la participación popular. En este contexto de crisis de los actores clasistas y funcionales emergieron las entidades territoriales como los municipios y los departamentos que posteriormente se embarcaron en una lucha por la descentralización y la autonomía.

Los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1985 dieron paso a estas reivindicaciones con la institucionalización de las elecciones municipales y la descentralización.

En el proceso de crisis de la democracia representativa que se inició a principios del siglo XXI, las unidades territoriales cobraron mayor incidencia en la política nacional, principalmente en el proceso constituyente desarrollado entre 2006 y 2009.

I. 2. La valorización territorial en el proceso constituyente

En el proceso constituyente 2006-2009, cuando se debatía la forma de organización territorial del Estado, si bien el tema de la autonomía departamental se proyectó como uno de los ejes más importantes o casi como el único en esta materia, el tema de las regiones también adquirió cierta importancia. Una de las evidencias de ello es la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, formulada por el Viceministerio de Descentralización. (La Razón, 2009)

En opinión del Viceministerio de Descentralización, en Bolivia, en su organización territorial, se produce una separación entre los gobernantes y los gobernados, situación que se hace evidente en el distanciamiento existente entre los ciudadanos y las instancias de gobierno.

Según ese documento, la serie de unidades político administrativas que ordenan y subdividen territorialmente el país, con sus correspondientes autoridades y niveles competenciales, configuran una cadena de mediaciones entre la comunidad local y el gobierno nacional, que los distancian enormemente. Cada instancia, desde el cantón, el distrito municipal, el municipio, la provincia y el departamento, supone filtros y etapas burocráticas que inviabilizan un contacto permanente y cercano entre los dos extremos de la cadena. En el siguiente mapa se registra la identificación de las regiones de cada uno de los departamentos.

Gráfico Nº 1. Regiones según Departamentos

Fuente: Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, 2009.

El Viceministerio de Descentralización, en el documento citado, opina que la implementación de la normativa que regula la descentralización (Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización Administrativa) no ha resuelto esta mediación perversa entre estado y sociedad que ha implicado:

- Un proceso paralelo y desarticulado entre la gestión pública local con la departamental y éstas con las políticas nacionales.
- Elevados índices de ineficiencia.
- Una orientación obrista y poco productiva de los planes de desarrollo.
- Poca transparencia, corrupción y débil control social y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.
- Persistencia del enfoque monocultural en las políticas públicas.

Según la percepción de esa entidad gubernamental, estos son los aspectos que se deben superar en base a una política de estado en materia de descentralización que haga posible la efectiva articulación entre las políticas nacionales de desarrollo, la inversión pública departamental y municipal con equidad y complementariedad en la transferencia de recursos y competencias.

Estas ideas sobre la región se expresaron en la propuesta de autonomía regional en la Constitución Política de 2009 y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, pero fueron dejadas de lado por el Gobierno de Evo Morales, ya que el Ministerio de Autonomías y Descentralización dejó de hacer referencia a las mismas y a la propuesta en su conjunto, de tal modo que se puede afirmar que en el presente no existe una política nacional con respecto a las regiones.

Esa valorización de las regiones no fue recogida por el autonomismo que se expresó fuertemente desde los departamentos de la denominada "media luna", que enfatizo en la autonomía departamental, lo que muestra que la región también ha sido desvalorizada desde sectores de la sociedad civil.

El remate de este tratamiento de las regiones es el cierre del Ministerio de Autonomías y Descentralización que expresa la idea de que el proceso autonómico ha concluido en Bolivia, idea que puede cuestionarse con sobrados fundamentos.

En este marco adquiere relevancia el tratamiento de las regiones en los Estatutos de Autonomía Departamental. Si el gobierno central ha dejado de lado el tratamiento político de las regiones, ¿cuál es el tratamiento y la valoración que les otorgan los Departamentos en sus respectivos Estatutos de Autonomía?, ¿Cuáles son las potencialidades que tienen las regiones en el desarrollo territorial en los niveles intradepartamental y supramunicipal?

I. 3. Planteamiento del problema

¿Cuál es el tratamiento de las regiones que se hace en los Estatutos de Autonomía Departamental y que condiciones son necesarias para la constitución de la región en un espacio de articulación intradepartamental y supramunicipal del desarrollo?

I. 4. Objetivos

I. 4.1. General

Demostrar la incongruencia entre el régimen constitucional y legal de las regiones y el nivel de valoración de la región en los Estatutos de Autonomía Departamental de 9 departamentos, y fundamentar una propuesta de constitución de regiones como espacios de desarrollo intradepartamental y supramunicipal

I. 4.2. Específicos

Sistematizar el régimen de las regiones plasmado en la Constitución Política del Estado Plurinacional descentralizado y con autonomías.

Analizar 9 Estatutos de Autonomía Departamental, vigentes y en proceso de elaboración, con el objeto de identificar las funciones de desarrollo que se les asigna en el marco departamental y con relación a los Municipios.

Describir la formación y la existencia de regiones como espacios de identidad histórico-cultural y de vocaciones económico-productivas al interior de algunos Departamentos.

Formular una propuesta de regionalización orientada a la integración territorial del desarrollo y la democracia.

I. 5. Ideas a defender a modo de hipótesis de trabajo

En la investigación se han de defender dos ideas básicas:

Primera idea a defender: El marco constitucional y legal vigente establece procedimientos de formación de regiones por primera vez en la historia de la organización territorial del Estado, procedimientos sujetos a la voluntad política del nivel central, departamental del Estado, y de los ciudadanos. En ese marco, el tratamiento de las regiones por parte de los Estatutos de Autonomía Departamental en vigencia y en proyecto, es diverso aunque con una tendencia general a la desvalorización, es decir, a la falta de reconocimiento de la importancia que pueden tener en el desarrollo y la democracia.

Segunda idea a defender: Las regiones contienen potencialidades que pueden ser aprovechadas en la integración territorial del desarrollo y de la democracia, de acuerdo a un proceso gradual impulsado por los departamentos cuyo primer paso debe ser la descentralización regionalizada departamental sobre la base de la asociación de municipios y otras unidades territoriales, y como segundo momento, la Autonomía Regional otorgándoles a la misma determinadas competencias por parte del nivel departamental.

I. 6. Estrategia metodológica

I. 6.1. Método y trabajo de área

El procedimiento metodológico que se seguirá en la investigación es teórico analítico ya que se estudiara el problema de la organización territorial del estado y la cuestión del desarrollo territorializado, y el área de trabajo está centrado en el trabajo de gabinete.

I. 6.2. Fuentes y técnicas

Las fuentes y técnicas a ser empleadas en la investigación, para cada uno de los objetivos previstos, se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1. Fuentes y Técnicas de la Investigación

OBJETIVOS	FUENTES	TÉCNICAS
Establecer un marco teórico que sustente la función de las regiones en el desarrollo territorializado del estado moderno.	Secundarias: Textos y otro material bibliográfico.	Análisis de contenido.
Describir la formación y la existencia de regiones como espacios de identidad histórico-cultural y de vocaciones económico-productivas al interior de algunos Departamentos.	Secundarias: Textos y otro material bibliográfico.	Análisis de contenido.
Establecer los roles que la Constitución Política del Estado plurinacional y la Ley 031 Marco de Autonomías y descentralización reconoce a las regiones.		
Analizar 9 Estatutos de Autonomía Departamental, vigentes y en proceso de elaboración, con el objeto de identificar las funciones de desarrollo que se les asigna en el marco departamental y con relación a los Municipios.		

Fuente: elaboración propia.

I. 6.3. Temporalidad

Siendo que el análisis e investigación de la organización territorial del estado y el desarrollo territorializado son procesos inherentes a la organización del estado, la temporalidad de nuestra investigación considerará dos dimensiones:

Periodo largo: La organización territorial del estado será analizada, considerando antecedentes incluso en el período anterior a la república.

Periodo corto: Nos concentraremos en el periodo marcado por la recuperación de la democracia (1982) hasta nuestros días (2017), tiempo en el que paulatinamente en nuestro país de desarrolla el proceso de descentralización.

Para una mejor contextualización de análisis en este periodo, remitiremos el desarrollo de la investigación al siguiente cuadro cronológico de los principales hitos del proceso de descentralización en Bolivia.

Cuadro Nº 2. Hitos en el Proceso de descentralización en Bolivia

FECHA	ACONTECIMIENTO
20 de septiembre de 2015	Referendos aprobatorios de los estatutos autonómicos de cinco departamentos (Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí), las cartas orgánicas de tres municipios (Cocapata y Tacopaya en Cochabamba y Huanuni en Oruro) y los estatutos de dos Autonomías Indígena Originario Campesinas (Totora Marka en Oruro y Charagua Iyambae en Santa Cruz). Fueron los primeros procesos realizados en el marco de la nueva Constitución Política del Estado.
29 de marzo de 2015	Se desarrollan las elección subnacionales (Fueron elegidos 9 Gobernadores, 340 Alcaldes, 1.977 Concejales, 120 Asambleístas Departamentales por territorio, 99 Asambleístas Departamentales por población, 29 Asambleístas de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, 23 Asambleístas Departamentales, 19 corregidores, 8 Sub Gobernadores, 1 Vice Gobernador, 6 Asambleístas Regionales y 11 Ejecutivos Seccionales de Desarrollo).
19 de julio de 2010	Promulgación de la Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".
27 de mayo de 2010	Ley Nº 017 - Ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas
7 de febrero de 2009	Promulgación de la Nueva Constitución Política de Estado
25 de enero de 2009	Referéndum Constitucional (La nueva Constitución se aprueba con el 61,4%)
Septiembre a octubre de 2008	La Constitución se reescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos de la oposición. El 20 de octubre, un acuerdo político cambio más de 1000 artículos con la redacción de un documento de consenso entre el oficialismo y l oposición.
10 de diciembre de 2007	Se aprueba en Oruro la nueva Constitución Política para ser sometida a Referéndum.
6 de agosto de 2006	Se instala la Asamblea Constituyente.
2 de julio de 2006	Elección de constituyentes y Referéndum por las Autonomías Departamentales. El MAS logra 137 constituyentes (53,7% con el 50,8% de la votación), seguido de PODEMOS con 60 (23,5% con el 15,3% de la votación). A nivel nacional gana el "no" por las autonomías, pero a nivel departamental el "sí" triunfa en los cuatro departamentos de la "media luna": Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija.
6 de marzo de 2006	El Congreso aprueba las Leyes Especiales 3364 de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y 3365 del Referéndum Nacional para las Autonomías Departamentales. Se elegirá a 3 constituyentes en cada una de las 70 circunscripciones locales (antes "uni" nominales) y otros 5 en cada departamento. En total 255. La aprobación del nuevo texto constitucional, hasta el 6 de agosto de 2007, será por 2/3 de los constituyentes presentes seguida de un referéndum confirmatorio. La ley y pregunta del referéndum indican que los resultados de éste serán vinculantes para la Asamblea Constituyente (AC) en los departamentos en que gane el "sí", pero con las competencias señaladas por la AC.
22 de enero de 2006	Toma de posesión del nuevo presidente de la República, Evo Morales, electo por el 54% de los votos el 18 DIC 2005. En los siguientes días la mayoría de los preconstituyentes van renunciando y el nuevo Gobierno negocia la Ley de Convocatoria a la Constituyente y al Referéndum, directamente con el Parlamento.

FECHA	ACONTECIMIENTO
6 de julio de 2005	El flamante presidente constitucional, Eduardo Rodríguez Veltzé, promulga la Ley 3091 que convoca a la elección de integrantes de la Asamblea Constituyente, según ley especial que emitirá el Congreso y Decreto Supremo que conformará el Consejo Pre Constituyente y Preautonómico (ver 2006 MAR 6). Por acuerdo político previo, la elección de constituyentes deberá realizarse el mismo día que el Referéndum sobre Autonomías Departamentales.
28 de enero de 2005	El presidente Carlos Mesa aprueba el D.S. 27988 que convoca a elecciones prefecturales, conjuntamente con las elecciones presidenciales programadas para el 18 de diciembre de 2005.
2004 -2005	Masivos cabildos en Santa Cruz, en junio 2004 y enero 2005, introducen la "agenda de junio" (o "de enero"), alternativa a la de "octubre", reclamando la Autonomía Departamental. Logran firmas para un Referéndum sobre el tema y Carlos Mesa promete nombrar prefectos (atribución presidencial según la Constitución vigente) a quienes resulten elegidos por el pueblo.
13 de abril de 2004	Constitucionalización de la Asamblea Constituyente. Carlos Mesa logra que el Parlamento introduzca reformas a la Constitución Política del Estado, entre ellas el reconocimiento de la Asamblea Constituyente como forma de representación y participación del pueblo y como único mecanismo de reforma total de la Constitución.
28 de julio de 1995	Se promulga la Ley Nº 1654 de Descentralización Administrativa.
20 de abril de 1994	Se promulga la Ley Nº 1551 de Participación Popular.

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II: LA TERRITORIALIZACIÓN DEL DESARROLLO Y DE LA DEMOCRACIA, Y LAS REGIONES - (ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO CONCEPTUAL)

La territorialización del Estado, o la relación entre la formación política y el territorio, es una cuestión que ha adquirido nuevos significados en el siglo XX e inicios del siglo XXI con los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en Europa y América Latina. La definición básica y generalizada de Estado hace referencia al territorio como una de las condiciones básicas de la existencia estatal, sin embargo, esta idea está relacionada estrechamente con el Estado centralizado y desconcentrado, una imagen que cada vez más se queda en el pasado con el desarrollo de procesos de descentralización e incluso de escisión como es el caso de la ex Unión Soviética y algunos de los países del bloque socialista que devinieron en varios estados, algunos de los cuales formaron la Federación Rusa.

Como consecuencia de estas dinámicas, la idea del territorio en el Estado contemporáneo ha cambiado con respecto a la que primo en los siglos pasados con la figura del Estado-nación centralizado, formaciones estatales que fueron resultado de una dinámica de centralización del poder político en contraste a los Estados monárquicos que eran conjuntos de reinos o dominios feudales, y los Estados oligárquicos que contendían localismos dispersos y fragmentados, en América Latina de los siglos XIX y parte del XX.

La descentralización ha determinado la reorganización territorial del Estado y la redefinición del desarrollo y de la democracia. Así, se hace referencia a las políticas públicas y al desarrollo territorializado, y a la democracia vigente en los niveles meso y micro. La región ha sido objeto de estos tratamientos, es decir, situado como objetivo de la descentralización en sentido del desarrollo y de la democracia, cuestión en torno a la cual se revisa y se organiza el marco conceptual de la presente investigación, en este capítulo.

En primer lugar se hace referencia a características del Estado centralizado que define ciertos rasgos de la democracia y del desarrollo, y se describe los elementos del Estado

descentralizado, respecto de la democracia y del desarrollo. En segundo lugar, se organiza el marco teórico-conceptual del estudio.

II. 1. Estados centralizados, descentralizados, desarrollo y democracia

El estado de la cuestión sobre la descentralización, el desarrollo y la democracia es abundante en América Latina, en general, y en Bolivia, en particular, ya que en el ámbito nacional e internacional se ha escrito mucho y realizado abundantes investigaciones sobre la materia, en la década del 90 en toda América Latina y otras regiones del resto del mundo.

Empero el aspecto que no ha sido abordado de forma amplia en Bolivia es el tema de las regiones. En Bolivia, este tema ha sido relacionado con los departamentos o el nivel meso situado entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Así, se han escrito *Fisonomía del regionalismo boliviano*, por José Luis Roca, y *El poder de las regiones*, compilado por Laserna en 1985, ambos textos hacen referencia a los departamentos en sentido acotado, y no en sentido amplio que en esta investigación se sigue reconociendo como regiones a una amplia variedad de espacios territoriales situados al interior y exterior de los departamentos y a la asociación de Municipios. En otros países como Chile y Argentina se han realizado algunas investigaciones sobre las regiones con este significado amplio y no acotado como sucede en el caso boliviano, como se constata más adelante.

La asociación entre Estado, desarrollo y democracia, también cuenta con abundante literatura y ha sido un tema de constante debate en el marco de la confrontación liberalismo (o neoliberalismo) y estatismo. Ambas perspectivas tienen sus respectivos enfoques sobre el territorio.

Las ideas predominantes de desarrollo están asociadas al Estado centralizado, desde la economía clásica hasta las teorías contemporáneas como la de Keynes con la planificación centralizada y el rol del Estado en el desarrollo. Políticamente se concibe al Estado centralizado como el impulsor del desarrollo en toda su circunscripción territorial, a través de sus unidades administrativas desconcentradas. Aunque inicialmente ha sido el elemento

democrático, el factor que ha contribuido significativamente a los procesos de descentralización, posteriormente la descentralización ha sido asociada al desarrollo.

Empero, el desarrollo siempre ha sido territorializado, la variante que se produce son el desarrollo territorializado centralizado y el desarrollo territorializado descentralizado. En la primera, puede estar asociada al Estado liberal (los Estados liberales capitalistas en general) o al Estado socialista (la Unión Soviética y los Estados populistas), a los que habría que agregar los Estados fascistas; se trata de Estados centralizados con distintas orientaciones ideológicas; en la segunda, están los Estados descentralizados también con distintas direcciones ideológicas. En ambos casos se establecen relaciones entre el estado y el territorio.

En un sentido similar, la democracia ha sido considerada desde la unidad territorial del Estado, que hace referencia a una única soberanía, la soberanía popular o nacional que tiene como circunscripción territorial al territorio nacional y órganos de representación a los poderes del Estado.

II. 1.1. El desarrollo y la democracia en el estado centralizado

Un Estado centralizado se caracteriza por el monopolio del poder político, ejercido a través de una estructura jerarquizada, donde las decisiones van desde un centro político, jurídico y administrativo hacia el resto de los órganos dependientes y subordinados a él en un marco de desconcentración administrativa que por lo general está asociado a un régimen presidencialista, aunque también puede estar asociado a un régimen parlamentario.

"El centralismo liberal de los Estados modernos fue garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y territorios, por lo tanto, aseguró servicios públicos para todos, impulsó el desarrollo económico y promovió los derechos de los sectores populares a través de la extensión del sufragio universal. A la vez que se consolida, surgen elementos negativos de la centralización: el exceso de normativas, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes autónomos de carácter sectorial, la

tendencia a actuar a través de órganos periféricos desconcentrados y no mediante la transferencia o delegación de competencias en los entes subnacionales y, por el contrario, el progresivo vaciado de competencias y recursos en beneficio de las entidades centrales. Los actores relevantes son de carácter nacional: Gobierno o Congreso, partidos políticos nacionales, medios de comunicación, grandes empresas o corporaciones empresariales". (Borja, et al, 1987: 23-56)

La primacía de las formas de organización centralistas correspondió a una época histórica caracterizada por la construcción de Estados nacionales, que es, en rigor, un proceso de articulación de los reinos y feudos dispersos y con débiles conexiones que caracterizaron a los estados monárquicos, cuyo símil en América Latina fueron los pueblos dominados por terratenientes o grandes propietarios de la tierra. En este largo período incluso las formas de organización federal de algunos estados se caracterizaron por una repartición de funciones y competencias dentro de la perspectiva de construcción del Estado, el mercado y el sistema político nacional como factores prioritarios de integración económica y política de las naciones. Este proceso de centralización política se desarrolló durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX.

En el estado centralizado, el desarrollo y la democracia están también centralizados. La participación ciudadana se limita a la participación en procesos electorales para la elección de los titulares de los órganos del poder público como el Presidente de la República y los miembros de las cámaras representativas y legislativas. Todos los niveles desconcentrados de la administración pública centralizada están a cargo de personal designado por el poder central, lo que restringe la democracia al nivel central. En algunos casos de Estado central es posible la existencia de Gobierno Municipales que emanan de procesos electorales locales.

El desarrollo también tiene un carácter central que se hace evidente en un sistema de planificación centralizado que determina que el plan nacional se aplique en todos los niveles de la organización territorial del Estado. Se puede señalar que en este caso, el desarrollo esta desterritorializado, es decir, no existente niveles territoriales de planificación y gestión pública.

La literatura sobre la materia ha expuesto así al Estado centralizado que atravesó un periodo liberal o de desvinculación con la economía, y un periodo socialista y populista con la adopción de un rol central en la economía. En ambos casos, la variable constante ha sido la centralización del poder político.

En el marco de la aplicación de las políticas neoliberales y del desarrollo de procesos de democratización, es decir, desde la década del ochenta del siglo pasado, los estados nacionales estuvieron sometidos a una triple tensión: hacia adentro mediante procesos de descentralización, hacia afuera por la profundización de la globalización económica y, en tercer lugar, hacia el mercado mediante la privatización de sectores de la economía estatal. En esta dinámica, se afectan las competencias y funciones estatales tanto como las responsabilidades de la sociedad en el desarrollo, la provisión de servicios y la construcción de la democracia. En particular, se transforma la presencia institucional en los territorios, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, el mapa político territorial y la geografía económica. Ante estos acontecimientos, actores sociales, políticos, económicos, pugnan por definir nuevas relaciones de poder entre territorios de la nación. De este modo se inicia procesos de descentralización que junto a la democratización se muestra como una mega tendencia que se desarrolló en muchas regiones del mundo.

"La descentralización es empujada por la reforma del Estado, al menos en América Latina. Recuperada la democracia formal en toda América Latina a comienzos de los '90, se ha tratado de no reimplantar el viejo estilo de ella reemplazándolo por un nuevo estilo que apuesta a la sociedad civil como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio. Somos todos nosotros y no ya un agente único (Estado, Partido, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.) quien conduce este proceso, y para que ello sea posible hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente), y ello equivale a la descentralización societal. Por tanto, hay encima de la mesa social una oferta descentralizadora". (Boisier, 2004:32)

De este modo, en el marco de las reformas del estado, se sitúan dos agendas paralelas, la del proceso de descentralización y las políticas públicas de desarrollo. En ambas está integrada el tema de la democracia, es decir, la descentralización para aproximar el estado a los ciudadanos y para que los mismos participen en el desarrollo desde los territorios donde viven, el municipio y la región.

Es bajo estas condiciones donde el territorio adquiere importancia en el desarrollo y la democracia.

En efecto, la economía centralizada demanda un Estado territorialmente centralizado, es decir, un sistema de organización estatal en el cual las decisiones del gobierno proceden de un único centro, sin tener en cuenta a los diferentes pueblos que afectan. Esto quiere decir que el gobierno central es el responsable de las decisiones políticas de la planificación económica y del desarrollo en todo el territorio nacional. En este sentido, la planificación y el centralismo son elementos complementarios, razón por la cual la planificación está asociada a la centralización política lo que se observó en los casos de los Estados socialistas, en Europa, y los Estados nacionalistas, en América Latina. La participación de la ciudadanía en el desarrollo y el ejercicio de la democracia en todos los niveles de la organización territorial, demandan la descentralización.

II. 1.2. El estado descentralizado, desarrollo y democracia

En la década del 80 del siglo XX se inició el proceso de descentralización de los Estados centralizados, en América Latina, Europa y en los países del ex bloque socialista. El fenómeno de la globalización, aunque parezca contradictorio, tiene como base el impulso de la descentralización. Comienzan a adquirir mayor importancia los territorios locales y regionales, imponiendo mayores exigencias y a la vez oportunidades a los poderes más cercanos al ciudadano.

La descentralización en Europa se ha venido desarrollando de un modo totalmente dispar al proceso en América Latina tanto cronológica como geográficamente, a pesar de ser los dos,

continentes con un fuerte poder del Estado central. Mientras la descentralización en Europa está siendo un proceso heterogéneo, teniendo en cuenta las características de cada país, en América Latina no está siguiendo los mismos pasos" (Boisier, 2004: 22).

El siguiente cuadro nos presenta un acercamiento comparativo de la descentralización en Europa y América Latina.

Cuadro Nº 3. Caracterización de la descentralización en Europa y América Latina

EUROPA	AMÉRICA LATINA
La descentralización tiene inicios tras la II Guerra Mundial con influencia de EE.UU. (modelo de Estado descentralizado, contrario al modelo de los estados en Europa). • En la década de los 60 adoptan esta nueva política Alemania e Italia, con el fortalecimiento del nivel intermedio. • En décadas del setenta y ochenta, en Francia, Inglaterra y España, el estado central cederá autonomía a los poderes locales. • Europa del Este en los años noventa comenzará a adoptar este modelo de poder.	La descentralización se sucede en dos ciclos: • Década de los '80: Ante la crisis económica y dificultades de gobiernos centrales para responder a las necesidades y exigencias de la sociedad, surge la descentralización con traspaso de poder a los gobiernos subnacionales. • Finales de los '90: como respuesta a la preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana.
Características de los gobiernos locales • Disponen de una buena autonomía financiera en la ejecución del gasto con limitaciones en el manejo de los ingresos • Su presupuesto depende de las transferencias del gobierno central • Disminución de los ingresos propios (sobre los que tienen control) • El gasto público local representa entre el 6% y el 13% del PIB • El traspaso de competencias a los gobiernos locales hace posible una mayor interdependencia entre los distintos niveles de administración.	**Características de los gobiernos locales** Gobiernos municipales elegidos por sufragio universal • El gasto público local representa el 19% del PIB • Falta de autonomía para establecer tributos y escasa recaudación de Fondos • Dependencia de las transferencias financieras por parte del Gobierno Central • Importantes transferencias en: Salud, Educación primaria, Medio-ambiente, Promoción económica pero con marcada carencia en la transferencia de recursos.
Es importante tener en cuenta la descentralización ha evolucionado y se ha impuesto de formas bien diferentes entre los diferentes tipos de estado. • Modelo centralizado (Francia) • Países con un peso importante en las autonomías (España) • Estados federales (Alemania, Bélgica).	Cada uno de los países implementa reformas políticas, administrativas y presupuestarias que pretenden romper la fuerte tradición centralista. El estudio de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de Agenda 21, establece que los países en los que las prácticas de descentralización han sido más avanzadas son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.

Fuente: Elaboración propia en base a Euroamericano, s/f

En América Latina aunque inicialmente la descentralización fue planteada sobre todo por motivaciones de mejorar la eficiencia estatal en los servicios públicos, ya que el centralismo contribuía al deficiente funcionamiento del estado, posteriormente, fue vinculado con la democracia, con la participación y el desarrollo de las unidades territoriales de menor escala.

"No todos los países latinoamericanos están llevando a cabo el proceso con el mismo éxito, ya que se debe tener en cuenta que este no es un proceso sencillo y aún más complicado en países en vías de desarrollo. Con la intención de mejorar las condiciones económicas y sociales, cada uno de los países latinoamericanos comienzan a implementar reformas políticas, administrativas y presupuestarias que pretenden romper con la fuerte tradición centralista que imperaba. (Euroamericano, s/f)

Con la descentralización el Estado alcanza su máximo nivel de territorialización en el sentido en que el Estado busca llegar a todos los confines del territorio. En el Estado centralizado, es posible que el Estado no llegue a todos los espacios del territorio, y sea un Estado escasamente vinculado con el territorio, una ficción jurídica en lugar de una realidad política organizada y presente en todo el territorio del Estado. Ello se hace evidente en la importancia de algunas regiones y ciudades, que concentran las funciones estatales, y la escasa importancia de otras, donde están ausentes las instituciones encargadas de la realización de tales funciones.

En este marco, la "descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad. Como instrumento de política, la descentralización es un vehículo para alcanzar objetivos económicos y políticos donde la característica principal es la complejidad de su proceso, puesto que involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica". (Euroamericano s/f)

A lo largo de la historia, el centralismo ha hecho que las entidades subnacionales estén en lucha constante por ganar autonomía y tener más independencia administrativa. En los últimos 20 años, los debates sobre si éstas debían continuar subordinadas al poder nacional originaron un movimiento para exigir que se les otorgara una serie de responsabilidades en la planeación y administración de programas, planes y proyectos para el desarrollo regional y local, acordes a sus necesidades. Así surgió la descentralización, con el objetivo principal de brindar más autonomía a quienes por décadas dependieron de una autoridad central.

"La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, se define como un proceso de trasferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática". (Jaramillo, 2010)

Desde esta mirada, emprender una descentralización, primero, define nuevos niveles gubernativos como los intermedios (gobernaciones, provincias, estados), segundo, obliga a los mismo a establecer alianzas con los demás ámbitos gubernamentales enfocados a satisfacer las demandas políticas localizadas.

En este sentido, la descentralización se orienta a mejorar la planeación del desarrollo, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos.

En este contexto, la literatura ha destacado la importancia y los roles de los niveles intermedios o meso, y micro o locales del Estado descentralizado en el desarrollo económico y el ejercicio de la democracia.

II. 1.3. Los niveles meso y micro del desarrollo y la democracia

La descentralización del Estado modifica las condiciones territoriales de la democracia y del desarrollo, en tanto que abre nuevos niveles para la planificación y el ejercicio de los derechos políticos como elegir y ser elegido y participar en la gestión pública.

En muchos Estados centralizados existieron niveles locales bajo la forma del Municipio clásico, es decir, un Municipio con autoridades designadas, por lo general, por el poder central y/o con escasas competencias limitadas al mantenimiento urbano. El proceso de descentralización transformo esa situación al establecer un carácter democrático de los Municipios y asignarles nuevas funciones, de las cuales se destaca las funciones de desarrollo local.

"El término desarrollo local es utilizado y entendido, a menudo, de forma ambigua, lo cual obliga a un esfuerzo previo de conceptualización, a fin de poder precisar, posteriormente, la utilidad del enfoque del desarrollo local en la práctica. A veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una comarca (microregión). Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de *desarrollo endógeno* que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de "arriba-abajo") en la toma de decisiones". (Alburquerque, 2004)

Todas estas formas de presentar el desarrollo local tienen algunos supuestos relacionados con lo que aquí se denomina región, como los siguientes:

El desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal, es decir, no está limitado a la circunscripción territorial del Municipio. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un

determinado territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio.

El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber "endogeneizar" dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.

El desarrollo local es un enfoque territorial y de "abajo-arriba", pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de "arriba-abajo" son también importantes para el enfoque del desarrollo local (ídem).

También hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo *económico* local. Se trata de un enfoque integral en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. El primer nivel territorial que ha sido asociado de forma estrecha con el desarrollo local es indudablemente el micro o municipal.

"La visión del desarrollo económico local se ha sumado a la reflexión sobre desarrollo económico en general que ha tenido lugar en las últimas décadas, a partir de diversas aportaciones que, en lo esencial, destacan cuatro grandes ámbitos de análisis, a saber: i) el capital natural, cultural y patrimonial, esto es, la valorización cada vez mayor del medio ambiente y los recursos naturales, culturales y patrimoniales; ii) el capital social, es decir, la importancia del fortalecimiento institucional y social así como la revitalización de la sociedad civil y el fomento de la participación de las comunidades locales; iii) el capital humano, mediante la mejora del acceso a la educación, nutrición y salud, así como el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y la capacitación de los recursos humanos según las

necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial; y iv) las dimensiones microeconómica y territorial del capital económico" (ídem).

El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social.

Paulatinamente, las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción "de abajo hacia arriba" y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este marco, la municipalización de los territorios nacionales ha marcado la década de los 80 y 90. El bajo nivel de municipalización que caracterizo a América Latina fue superado con la creación de Municipios, el fortalecimiento financiero y administrativo de los mismos, y la generalización de la democracia municipal.

El nivel meso o intermedio entre el poder central y los Municipios tiene diferentes denominaciones según los casos. Así, en Argentina que es un Estado federal, este nivel está compuesto por las provincias, en Perú, que es un Estado unitario, por los departamentos. Estos niveles técnicamente son denominados regiones y, por lo general, son objeto de la planificación, ya que el aspecto democrático está ya definido sobre todo en el caso de los Estados federales ya que las provincias, por ejemplo, tienen su nivel de representación (parlamento provinciano, y el nivel ejecutivo, el Gobernador), lo que amerita un tratamiento especial en lo que se refiere a su marco teórico-conceptual.

II. 2. Marco teórico-conceptual

Como se ha señalado al inicio de este capítulo, el termino región no ha alcanzado un nivel conceptual y teórico como los niveles nacional y municipal. Región es término ambiguo, no tiene una precisión conceptual que sus similares. Región puede ser un nivel situado entre el gobierno central y los municipios como son los casos de España, donde las comunidades autonómicas pueden ser denominadas regiones, las cuales están situadas entre el gobierno central y los ayuntamientos, y Perú, donde ocurre una situación similar con el denominativo de departamento.

En Argentina y Chile es donde se presenta otra situación de la región que la ubica entre el nivel meso y el nivel micro, es decir, entre lo que en Bolivia se denomina departamento y Municipio. En este contexto existe una ausencia notable de estudios sobre las regiones. Las regiones se pueden concebir dentro de un concepto mayor que es el del asociativismo territorial dentro de los diferentes tipos de esquemas asociativos son en particular un "colectivo territorial", que busca propiciar el trabajo mancomunado entre municipios circunvecinos, constituyéndose en un importante instrumento de cooperación entre estos entes públicos. La región es una especie de asociación entre entidades territoriales y se concibió como un instrumento para la gestión conjunta de algunos servicios públicos de carácter marcadamente local y como un instrumento de planificación territorial.

En el proceso de la territorialización descentralizada del desarrollo han emergido las regiones, cuya delimitación y definición depende de cada forma de organización territorial del Estado. Así, por ejemplo, en los Estados federales donde hay tres niveles, uno, el Estado central, dos, los entes estaduales (Estados, provincias) y los entes locales (Municipios), las regiones pueden formarse o estar formadas en el espacio que media entre los entes estaduales y locales, un ejemplo de ellos son las entidades supramunicipales. En los Estados unitarios descentralizados compuesto por el Estado central, las entidades descentralizadas o autonómicas y los municipios, las regiones también pueden adquirir la forma de entidades supra municipales.

Por el contrario, en los Estados unitarios centralizados, las regiones pueden ser unidades desconcentradas administrativamente, o espacios históricos que no han sido reconocidas por el Estado.

II. 2.1. La región

Aunque la descentralización y el proceso de la formación de autonomías han quedado debilitados, en nuestro país, con el cierre del Ministerio de Autonomías y Descentralización, se han realizado algunas investigaciones sobre esta dinámica.

Una de las más recientes es la reconfiguración del Estado en Bolivia, donde se señala que "a partir de la aprobación de la nueva Constitución en 2009, el Estado plurinacional con autonomías es la nueva estructura política en la que se reconfigura el orden político y en la que toma forma el nuevo sistema de partidos. En el presente, los diferentes campos políticos subnacionales nos muestran una marcada asimetría respecto a la vigencia del orden democrático "nacional": reglas formales e informales diferentes y una temporalidad propia. Los campos políticos subnacionales sobre determinan el orden político nacional de dos maneras: por una parte, definen el orden político nacional en el espacio local y regional, y con ello concretan la "democracia realmente existente"; por la otra, los campos subnacionales muestran débiles canales de comunicación horizontal, estableciendo como cuadro de conjunto un orden político fragmentado y carente de plataformas comunes. El orden político fragmentado se produce y reproduce por dos caminos: por una parte, si bien el ámbito subnacional viabiliza la emergencia y visibilización de nuevos líderes y lideresas, estos liderazgos de raíz local no transitan a la competencia nacional" (Zuazo, et. Al., 2017: 23)

El texto, donde escriben varios autores, hace referencia únicamente a la autonomía departamental, y deja de lado la autonomía regional.

Otro texto sobre la descentralización es Descentralización y democracia popular: gobernabilidad desde abajo en Bolivia, escrito por Jean-Paul Faguet, quien en el texto pone énfasis en lo democrático de la descentralización al definirla como "la devolución por parte

de un gobierno central (esto es, nacional) de funciones específicas - con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que estas conlleven - a los gobiernos democráticos locales (esto es, municipales) que son independientes del central dentro de un ámbito geográfico legalmente delimitado y funcional". (Faguet, 2016)

Se ha señalado acertadamente que en Bolivia, "el concepto de región fue distorsionado por la ley de corporaciones regionales, que las asimiló a los departamentos y esta categoría de "región" quedó absorbida por los parámetros de límites territoriales y de gestión, antes que por la de espacios de desarrollo, esta forma de comprender los espacios territoriales, sólo plantea conflictos por el tema de los límites y por leyes contrapuestas en esta materia, situación que debe ser parte de la agenda de gobierno en la línea de transformarlas en espacios de desarrollo social y económico".

Bassols plantea que los criterios básicos para la regionalización son siete y quedan resumidos de la siguiente manera:

1. Las regiones económicas de cualquier país existen objetivamente en la realidad como producto de la interacción naturaleza-sociedad, del impacto del hombre sobre el medio físico y de éste sobre el medio social a través de relaciones determinadas de producción y usando medios concretos.
2. Las regiones son el resultado del trabajo humano y de su acción sobre la naturaleza y reflejan las distintas etapas del desarrollo de ese modo de producción en un territorio concreto y en una época determinada.
3. Como las condiciones físicas son variables de una zona a otra, se estructuran sistemas diversos.
4. En ocasiones la región natural puede coincidir de manera general con la región económica.
5. El hombre es el arquitecto de la región económica a través de su expresión social.
6. En las regiones existen distintas formas de trabajo humano, pero hay una o más que destacan en el conjunto derivado de la división del trabajo y la preponderancia de

un tipo de economía. La espacialización actual es el resultado de la historia económica.

7. Una región económica es "un área geográfica identificable caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas, con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y/o biológicas y/o sociales que presentan un alto grado de homogeneidad y que mantienen un cierto tipo de relaciones internas y con el exterior" (Bassols, 1979: 306).

Las regiones pueden ser también:

- Cualquier área subnacional que un país identifica como tal, para fines de desarrollo o planificación.
- Una unidad geográfica, cuenca hidrográfica o subdivisión política, como en el caso de uno o más municipios mancomunados.

La mayor parte de los planes regionales pretenden dos objetivos fundamentales: i) desarrollo equilibrado entre las regiones y ii) la promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante.

El asociativismo municipal ha sido tratado de un modo reduccionista y horizontal, es decir, como una estrategia dirigida a las funciones municipales, a la solución de problemas comunes de los municipios. Se trata de un asociativismo municipal dirigido exclusivamente a los Municipios, es decir, a afrontar y resolver los problemas comunes de los Municipios. Sin embargo, junto a esa idea se ha situado otra que hace referencia a las regiones como entidades activadas institucionalmente por la asociación de municipios. A continuación, se exploran ambas ideas.

En el marco de las reformas que se están produciendo en el ámbito de la gestión local y del territorio, aparecen como nuevo actor territorial, las asociaciones de municipios, o micro regiones en diversos países. Estas surgen en muchos casos "desde abajo", como una respuesta

de los gobiernos locales para afrontar demandas y roles ampliados con recursos escasos, en un contexto de "municipalización de la crisis".

Las micro regiones emergentes (asociativismo y cooperación intermunicipal) son una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito local de los países. Proporcionan a los gobiernos locales una mayor capacidad de negociación en la instancia provincial y nacional, compartiendo recursos escasos. Permiten gestionar con mayor eficiencia servicios públicos, enfrentar problemas comunes y lograr una mayor escala de producción y mercado para la planificación de estrategias en un territorio ampliado, en vistas al desarrollo sustentable que hoy se les requiere.

La región ha sido definida por el Derecho Administrativo como una división política de espacios territoriales (económica o socialmente homogéneos o heterogéneos) creadas con el propósito de estructurar espacios de planificación y gestión del desarrollo. Las regiones son cualquier área subnacional que un país identifica como tal, para fines de desarrollo o planificación. Pueden ser una unidad geográfica, cuenca hidrográfica o subdivisión política, como en el caso de uno o más municipios asociados voluntariamente.

Por región también se entiende a "un ámbito geográfico, económico y social donde se desarrolla la convivencia y la construcción colectiva. Es un sistema de actividades humanas que genera vínculos, relaciones sociales y sentido de pertenencia en un marco de vecindad, e interactúa en el contexto como unidades con sinergias propias. La región está integrada por una o varias comunidades vecinas, vinculadas por entramados interdependientes y desarrollan modelos singulares de: a) Apropiación e intervención en el territorio, b) Identificación socio cultural, c) Entramado productivo, d) Organización institucional, e) Participación regional."

Desde el punto de vista de la planificación, la región es un instrumento político-territorial que facilita la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. Uno de los elementos que define la identidad de la unidad regional es la complementariedad de espacios municipales conforme a características ambientales, económicas, sociales, culturales e

históricas. La base del concepto de región está formada por tres elementos: (i) el espacio territorial; (ii) el grupo o comunidad y (iii) la identidad o conciencia regional.

Partiendo de dichos elementos, la región se conceptúa como una comunidad humana establecida en la unidad territorial más amplia de un Estado, cuyas características son (i) la homogeneidad en el ámbito histórico, cultural, geográfico o económico, (ii) actuar con miras a la consecución de fines e intereses comunes y (iii) disponer de estructura de instituciones regionales.

En resumen, se puede señalar que la región es el espacio territorial, que se encuentra delimitado por factores geográficos, culturales y administrativos. "La región no sólo es una geografía modelada por la historia, también es una conciencia y una fuerza política, su desarrollo no transcurre al margen de las clases y de los conflictos porque en definitiva la región existe cuando hay hombres, individuos, grupos o clases que creen en ella y luchan por ella." (Rofman, 2000: 34) "Desarrollo Regional y Exclusión Social"; Corporación Andina de Fomento. Caracas, Venezuela.

Ahora bien, se considera importante mencionar la diferencia que tiene el hablar de una planeación y/o planificación regional.

II. 2.2. La planeación del desarrollo regional y la regionalización

La Planeación Regional se define como el proceso de incorporación de las variables regionales en cualquier tipo de plan, la mayor parte de los planes regionales pretenden dos objetivos fundamentales: el desarrollo equilibrado de las regiones y la promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante. La planeación regional comprende dos visiones que teóricamente debieran complementarse, la planeación urbana y la planeación rural.

Es un proceso democrático que, sumando los esfuerzos de los municipios tiene como finalidad fomentar la prosperidad y el desarrollo de las diferentes regiones del estado de

manera equilibrada, equitativa y participativa. De lo anterior podemos definir a la planeación regional como la ordenación u organización de determinadas actividades y o directrices del desarrollo de una(s) región(es) previamente definida(s). Esta planeación se da mediante la incorporación de una serie de variables regionales en cualquier tipo de plan, dentro de un marco normativo.

Esto implica una demanda derivada para un cuerpo de la teoría regional conectada con el sistema de regiones antes que con la región. Ello, conllevaría a sopesar la desventaja de ser política y administrativamente mucho más complicada que la planificación nacional ante la ventaja de hallarse más próxima a la realidad.

En tanto a planificación regional se considera como el establecimiento de planes sectoriales y detallados de los aspectos físico, económico y social de una región determinada, entendidos como un proceso continuo en función de la intersección sectorial de dichos aspectos.

Esta definición resulta importante e interesante porque habla de planes sectoriales que mencionen tres aspectos: el físico, el económico y el social. Ahora bien, este hecho se entiende como un proceso, lo cual implicaría que es una forma de trabajar que resulta perfectible. También sería importante destacar que habla de la intersección de los aspectos, esto llevaría a considerar el espacio como un todo. Es importante considerar que la planeación regional o planificación regional parten (o deben partir) de una regionalización establecida.

La planificación regional es aquella actividad orientada a proyectar un futuro deseado y la manera efectiva de realizarlo y uno de cuyos resultados es el "plan regional". La planificación regional contempla varias etapas, las cuales son la planeación, negociación, ejecución, control y evaluación de los planes. La planificación regional puede ser centralizada o descentralizada; participativa, imperativa o indicativa; estratégica, integral o sectorial; municipal, regional o nacional prospectiva o coyuntural; en un contexto de equilibrio contingente (desórdenes). La planificación determina el tipo de planeación que puede realizarse, pues de manera concreta la planeación es el conjunto de actividades orientadas a realizar un "plan".

Este tipo de planificación considera las etapas de planeación, negociación, ejecución, control y evaluación de los planes. Los planes que se establecen en la planificación regional son planes sectoriales, los cuales requieren ser concretos y detallados en los aspectos físico, social y económico y estos a su vez formen parte de un proceso continuo y de intersección.

La definición de las regiones como instrumentos político-territoriales para facilitar el desarrollo es la base para la definición de la regionalización. La regionalización es una política, una medida de gobierno que tiene como función principal definir espacios territoriales que, por un lado, se transformen en unidades coherentes de ejecución de programas de desarrollo regional y, por otro lado, se constituyan en verdaderos actores del desarrollo regional.

La regionalización aparece como una simple división geográfica destinada a facilitar el proceso de organizar y planificar la gestión de los órganos administrativos que desarrollan actividades de servicio público como, por ejemplo, los gobiernos subnacionales, en el caso de Bolivia, los Gobiernos Departamentales.

La regionalización busca crear ámbitos institucionales que articulen a una provincia o varios municipios para potenciar las capacidades económicas, políticas, sociales y culturales de cada uno de las unidades territoriales integradas. El proceso de regionalización, en consecuencia, es un paso de concertación entre los distintos sectores y fuerzas que interactúan dentro de una región con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural y desarrollo sustentable, con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que habitan en ese territorio.

Existen tipos de regionalización, de entre los diversos e innumerables procesos de conformación de regiones que se registran en el mundo, se pueden distinguir 2 tipos de regionalización:

a. La regionalización que se genera desde el gobierno central o el gobierno intermedio o meso (departamental, gobernación, provincia, etc.) es decir, una regionalización que no parte de la voluntad de los habitantes del espacio geográfico regionalizado, voluntad expresada vía elecciones populares. Se trata de una regionalización inducida o promovida desde arriba, por lo general con fines de mejorar la planificación y la gestión del desarrollo. Si bien este tipo de regionalización puede contar con la aprobación popular, no deriva ni determina la formación de un Gobierno o una unidad político-administrativa, sino, únicamente impulsa un proceso de desconcentración administrativa regionalizada.

b. La regionalización que se produce desde abajo, es decir, desde la expresión de la voluntad de los ciudadanos y de los Gobiernos Municipales que buscan una gestión asociada y coordinada del desarrollo regional. Esta forma de regionalización está acompañada de la formación de un Gobierno Regional con competencias propias y se elevan a la categoría de regiones autónomas, como personas jurídicas constituidas autónomamente por decisión de los gobiernos municipales y comunales. La base de este tipo de regionalización es la autonomía y el asociativismo de los Municipios que siguen una orientación dirigida hacia la asociación y la coordinación a escala regional.

El elemento que establece la diferenciación de ambas formas de regionalización es la constitución o reconocimiento de la región como una unidad político administrativa, ya sea autónoma o descentralizada, o como un espacio territorial donde se produce la desconcentración administrativa de las funciones del Gobierno central y/o del Gobierno subnacional, en nuestro caso, los Gobiernos Departamentales.

CAPITULO III: LAS REGIONES EN EL ESTADO PLURINACIONAL DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍAS

En el capítulo I se ha descrito y analizado los antecedentes del problema de las regiones en Bolivia, vale decir, la importancia de las mismas y la indiferencia que ha demostrado la organización territorial del Estado republicano y el sistema de planificación nacional ante las mismas. También se ha hecho referencia a la valoración gubernamental de la región con la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, planteado por el primer gobierno de Evo Morales (2006-2009), planteamiento que constituye la primera valoración positiva de las regiones pero que al parecer ha sido dejado de lado por el segundo gobierno de este, lo cual puede interpretarse como una nueva desvalorización de las regiones.

Ahora bien, la primera idea a defender planteada a modo de hipótesis de trabajo, señala que:

El marco constitucional y legal vigente establece procedimientos de formación de regiones por primera vez en la historia de la organización territorial del Estado, procedimientos sujetos a la voluntad política del nivel central, departamental del Estado, y de los ciudadanos, en ese marco el tratamiento de las regiones por parte de los Estatutos de Autonomía Departamental en vigencia y en proyecto, es diverso aunque con una tendencia general a la desvalorización, es decir, a la falta de reconocimiento de la importancia que pueden tener en el desarrollo y la democracia. En el presente capítulo se sistematizan las evidencias que sustentan esta idea.

III. 1. El constructo político de región

La idea de región ha cambiado profundamente en el contexto constitucional y legal, se ha convertido en un constructo político porque hace referencia a un concepto compuesto con varios significados en la estructura y organización territorial del Estado Plurinacional. La región es un espacio territorial de planificación, es autonomía regional, región metropolitana y macro región estratégica. A su vez, la región como autonomía regional, puede ser una región metropolitana autónoma y autonomía regional no metropolitana. La complejidad del concepto de región es evidente.

Ahora bien, la Constitución Política propone una nueva Organización Territorial del Estado boliviano, que supone una nueva forma de distribución territorial del poder político. Los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado Plurinacional, correspondientes a la Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado, Título I Organización Territorial del Estado, Capitulo Primero Disposiciones Generales, establecen:

Artículo 269.

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.

Artículo 270.

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.

Artículo 271.

I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Artículo 272.

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 del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Artículo 273.

La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígena originario campesinos para el logro de sus objetivos.

Artículo 274.

En los departamentos descentralizados se efectuará la elección de prefectos y consejeros departamentales mediante sufragio universal. Estos departamentos podrán acceder a la autonomía departamental mediante referendo.

Artículo 275.

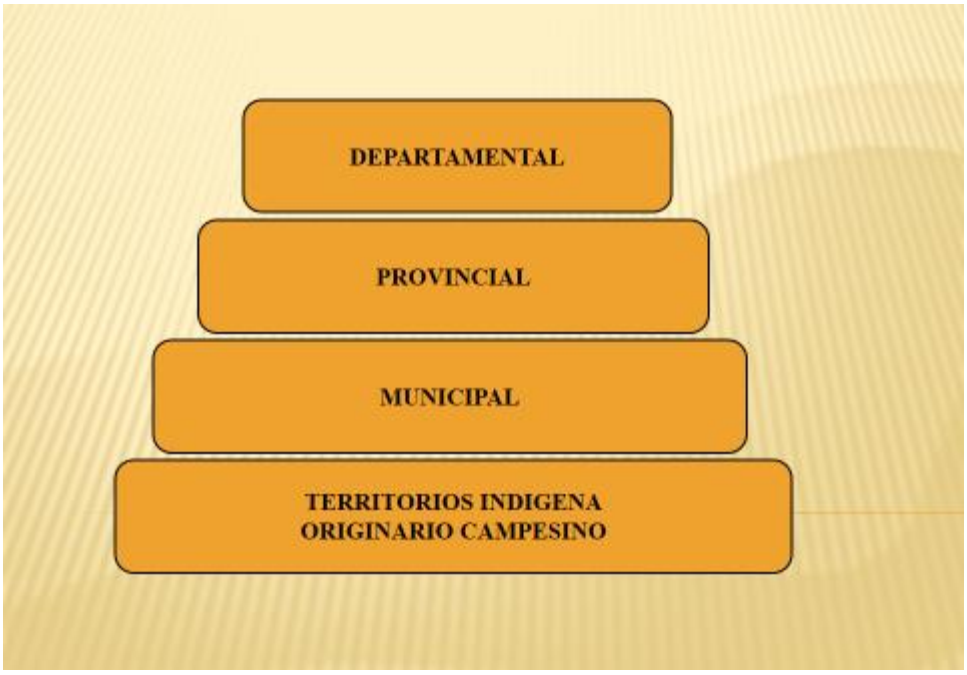
Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

Artículo 276.

Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.

En el marco de estos preceptos constitucionales, los niveles de la nueva estructura y organización territorial del Estado definidos en la nueva Constitución Política, puede ser representada gráficamente de la siguiente manera.

Gráfico Nº 2. Nueva organización territorial del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha señalado la Constitución Política del Estado Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no reconocen a las regiones como unidades territoriales de la organización territorial del Estado. La organización estatal se sustenta sobre las siguientes unidades territoriales: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, deja de lado a los cantones del anterior esquema constitucional.

La norma fundamental establece diferencias entre unidades territoriales y entidades territoriales. La primera es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino, y la segunda, es 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. Complementariamente, el marco normativo definido en la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización, establece dos formas de administración de las unidades territoriales:

Cuadro Nº 4. Formas de administración de unidades territoriales

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	AUTONOMÍA
Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.	Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley (031), 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. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

Fuente: Elaboración propia.

Según lo establecido en el cuadro, las unidades territoriales que pueden ser descentralizadas o autónomas son los departamentos, no los Municipios que por definición son autónomos, es decir, los departamentos pueden acceder o no a la cualidad gubernamental autónoma o quedarse como unidades territoriales descentralizadas.

En este marco, la región puede formar parte de la organización territorial del Estado, ser una unidad territorial con la cualidad de administración descentralizada y adquirir la cualidad gubernativa de autonomía, según los procedimientos que se describen a continuación.

III. 1.1. La formación de regiones desde el estado

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece la creación de regiones desde el Estado, es decir, desde el nivel central o gobierno nacional, y los gobiernos departamentales autónomos.

a) La formación de regiones por el nivel central del Estado

La norma señala que el nivel central del Estado podrá conformar macro regiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos

naturales, debiendo coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos que la integren. En ningún caso aquellas macro regiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional (artículo 22, parágrafo II).

A continuación, describimos un caso de conformación de región desde el nivel central del Estado, se trata de una modalidad de conformación institucional de la región, siendo la otra la que realiza el departamento que se describirá más adelante.

El Decreto Supremo Nº. 0538 de creación de la Agencia para el Desarrollo de las Macro regiones y Zonas Fronterizas – ADEMAF, define a las macroregiones del siguiente modo:

Para efectos del presente Decreto Supremo se entiende por Macroregión aquel espacio territorial que articula regiones afines ecológicamente, culturalmente y de vocación productiva, y que en términos político administrativos corresponden a uno o más departamentos.

La Macroregión se identificará mediante Resolución Biministerial de los Ministerios de Planificación del Desarrollo y Autonomía.

Esta norma señala que existen Microrregiones que guardan características geográficas similares en cuanto a la topografía, riqueza ecológica y biodiversidad, pero que enfrentan condiciones socioeconómicas de baja densidad poblacional, abandono y retraso en su desarrollo que requieren de inmediatas acciones por parte del Estado para revertir su situación e impulsar sus procesos de desarrollo.

Las macroregiones que reconoce son:

- Chiquitania.
- Amazonia.
- Andina.
- Valles.

- Chaco.

El mismo Decreto Supremo establece y reconoce a la Agencia para el Desarrollo de las Macro regiones y Zonas Fronterizas - ADEMAF las siguientes funciones:

- Promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los Ministerios sectoriales y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo a nivel Central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas, de acuerdo al PND.
- Identificar y priorizar las demandas sectoriales y territoriales, canalizar iniciativas de programas y proyectos propuestos por las organizaciones sociales, locales y regionales, coordinando su evaluación e implementación con las entidades del Órgano Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos.
- Promover iniciativas estatales para impulsar actividades económicas productivas en el marco del PND.
- Fortalecer la presencia y la gestión pública del Órgano Ejecutivo a nivel central del Estado en las Macroregiones y Zonas Fronterizas.
- Administrar y gestionar programas estratégicos para Macroregiones y Zonas Fronterizas de las mismas.
- Efectuar el seguimiento a los proyectos estratégicos del PND y aquellos que implemente el Órgano Ejecutivo en la Macroregiones y Zonas Fronterizas.
- Difundir y socializar la información generada sobre la gestión del desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas, en coordinación con los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de la Presidencia.

b) La formación de regiones por la autonomía departamental

La ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización hace referencia a los espacios de planificación y gestión antes que a la Autonomía regional. Esto queda establecido en el:

Artículo 18. (ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN). Las regiones y los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios de planificación y gestión de la administración pública.

A continuación, revisemos los artículos de esta norma, que van definiendo las características y atributos principales de la región.

Artículo 19. (REGIÓN).

I. La región es un espacio territorial continúo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Podrán ser parte de la región, las entidades territoriales indígena originario campesinas que así lo decidan por normas y procedimientos propios.
II. La región como espacio territorial para la gestión desconcentrada forma parte del ordenamiento territorial, que podrá ser definida por el gobierno autónomo departamental.

Artículo 20. (OBJETIVOS DE LA REGIÓN).

La región, como espacio de planificación y gestión, tiene los siguientes objetivos:

1. Impulsar la armonización entre las políticas y estrategias del desarrollo local, departamental y nacional.
2. Posibilitar la concertación y concurrencia de los objetivos municipales, departamentales y de las autonomías indígena originaria campesina, si corresponde.
3. Promover el desarrollo territorial, justo, armónico y con equidad de género con énfasis en lo económico productivo y en desarrollo humano.
4. Constituirse en un espacio para la desconcentración administrativa y de servicios del gobierno autónomo departamental.
5. Generar equidad y una mejor distribución territorial de los recursos, haciendo énfasis en la asignación de recursos a niñez y adolescencia.
6. Optimizar la planificación y la inversión pública.

7. Promover procesos de agregación territorial.
8. Otros que por su naturaleza emerjan y que no contravengan las disposiciones legales.

Artículo 21. (REQUISITOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN).
La región podrá conformarse entre unidades territoriales con continuidad geográfica que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas, con una vocación común para su desarrollo integral y deberá ser más grande que una provincia, pudiendo agregarse a ésta algunas unidades territoriales pertenecientes a otra provincia. Una sola provincia con características de región, excepcionalmente podrá constituirse como tal.

Artículo 22. (CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN).
La región, como espacio de planificación y gestión, se constituye por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas municipales o indígena originaria campesinas, cumpliendo los objetivos y requisitos establecidos en la presente Ley.

Los municipios que conformen una región no podrán ser parte de otra, a excepción de aquellos que sean parte de regiones metropolitanas, de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 25 de la presente Ley.

El nivel central del Estado podrá conformar macroregiones estratégicas como espacios de planificación y gestión, por materia de interés nacional sobre recursos naturales, debiendo coordinar con los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos que la integren. En ningún caso aquellas macroregiones que trascienden límites departamentales podrán constituirse en autonomía regional.

Los gobiernos autónomos departamentales, con la finalidad de planificar y optimizar el desarrollo departamental, podrán conformar regiones dentro de su jurisdicción de forma articulada y coordinada con las entidades territoriales autónomas, que decidan previamente

conformar una región de planificación y gestión, sin vulnerar aquellas ya conformadas según lo dispuesto en los Parágrafos I y III del presente Artículo.

III. 1.2. La formación de la autonomía regional

La Constitución Política del Estado Plurinacional consagra la Autonomía Regional y la Autonomía Indígena, como derechos optativos. Esto quiere decir que un conjunto de Municipios que comparten ciertas características, tienen continuidad territorial y con pertenencia a un mismo Departamento, pueden constituirse en una Autonomía Regional y organizar un Gobierno Regional, si esta es la voluntad y decisión de sus habitantes la que debe expresarse mediante el referendo.

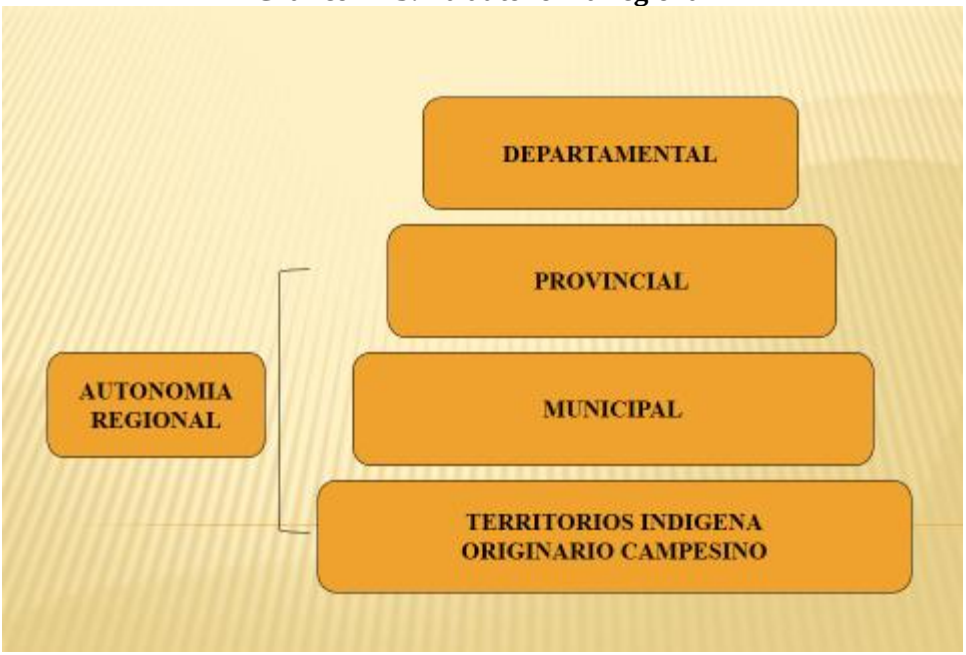
La Constitución también señala que son autonomías indígenas originario campesinas los territorios indígenas originario campesinos, los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en la Constitución y las leyes. (Art. 291). Si los habitantes de los territorios indígenas, los Municipios y las regiones no optan por ninguna de estas Autonomías (Regional e indígena), estarán organizados como en el presente. En el caso de las regiones interdepartamentales, permanecerán vinculadas a los mismos administrativamente.

Las Autonomías Regionales podrán conformarse sobre la base de la voluntad de asociación intermunicipal, es decir, la voluntad de asociarse de varios Municipios o de una Provincia. Esto quiere decir que una de las bases de la Autonomía Regional será la voluntad de los habitantes que viven en un espacio territorial, comparten características culturales, políticas, económicas, tienen un similar recorrido histórico y enfrentan problemas comunes (falta de caminos y comunicación; electrificación, desarrollo económico, etc.).

La Ley Fundamental consagra las Autonomías Regionales, es decir, instancias o niveles de organización político-administrativo constituida al interior de los Departamentos. Estas Autonomías Regionales se ubicarán en el nivel intermedio entre el Gobierno Departamental y los Gobiernos Municipales, sin sustituirlos ni apropiarse de las competencias municipales.

El Gobierno Regional Autónomo actuara en el marco de competencias diferenciadas de las competencias municipales.

Gráfico Nº 3. La autonomía regional



Fuente: Elaboración propia

Sobre las Autonomías Regionales, la Constitución establece:

Artículo 280.

I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

   Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones.

   Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.

Artículo 281.

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

En cuanto a la forma de elección se establece:

Artículo 282.

I. Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidas y elegidos en cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales.
II. La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a los procedimientos establecidos para las autonomías regionales.

a) La autonomía estatutaria de las Regiones: objeto y límites

Los Estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa de estos entes les permite manifestar, en los sectores materiales de competencia, su propia dirección política, la potestad estatutaria permite no sólo autodeterminar la propia organización, sino también definir el carácter de cada comunidad regional y los principios de organización en el ámbito de la forma de gobierno delineada por la Constitución.

Artículo 301.

La región, una vez constituida como autonomía regional, recibirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

Según lo establece la Constitución Política del Estado, se podrán constituir Gobiernos Regionales Autónomos en aquellos espacios territoriales cuyos habitantes expresen la voluntad de asociarse y constituirse como una región. El Gobierno Regional Autónomo tendrá competencias transferidas por el Gobierno Departamental.

b) Bases para la constitución del Gobierno Regional Autónomo

La conformación de los Gobiernos Regionales Autónomos tiene bases socio-políticas-culturales, que se observan en el siguiente gráfico.

Gráfico Nº 4. Bases para la constitución del gobierno regional autónomo

Fuente: Elaboración propia

Para la constitución de un Gobierno Regional Autónomo es necesaria la voluntad de asociación de varios Municipios o de una Provincia, voluntad expresada en referéndum. Si bien una región descansa sobre ciertos elementos objetivos como son la continuidad geográfica, aspectos comunes como una cuenca hidrográfica, identidad cultural, economía e historia compartida, etc., para su proyección como un Gobierno Regional Autónomo también es necesaria la expresión de la voluntad de sus habitantes. Esta voluntad a constituirse como Gobierno Regional Autónomo debe manifestarse en las urnas, en referéndum.

c) Estructura y Organización del Gobierno Regional Autónomo

¿Qué son los Gobiernos Regionales Autónomos? Según la Constitución Política, estos gobiernos pueden definirse como entes gubernativos intermedios entre el Gobierno departamental y los Gobiernos Municipales. Consecuentemente, son organismos políticamente descentralizados y gozan de autonomía para la toma de decisiones, en materia normativa y ejecutiva, así como en lo económico y administrativo. Su autonomía está sujeta a la expresa delegación de competencias, señalada por la Constitución y la Ley de descentralización y Autonomías que será elaborada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Los principales órganos del Gobierno Regional Autónomo, son la Asamblea Regional y el Ejecutivo Regional, es decir, la Autonomía Regional tendrá los elementos fundamentales de una estructura de Gobierno, como se observa en el gráfico.

Gráfico Nº 5. Estructura del Gobierno Regional Autónomo

Fuente: Elaboración propia

Los miembros de la Asamblea Regional serán elegidos en todos los Municipios o la Provincia sobre las cuales se haya organizado o constituido el Gobierno Regional Autónomo. Serán

elegidos en las elecciones municipales, junto a las autoridades municipales. De este modo, los componentes de la Asamblea Regional serán representativos y tendrán el mandato del pueblo. El Ejecutivo Regional emanará de la Asamblea Regional, y la Constitución Política, deja establecido que la forma como se conformará este órgano de la Autonomía Regional, será definida por la Ley de Descentralización y Autonomías elaborada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La Constitución Política, les reconoce a los Gobiernos Regionales importantes funciones y competencias.

Gráfico Nº 6. Funciones y competencias del Gobierno Regional Autónomo

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la figura, el Gobierno Regional Autónomo tendrá funciones y competencias propias. Sus funciones son deliberativas, normativo-administrativas y fiscalizadoras, las mismas serán repartidas entre la Asamblea Regional y el Órgano Ejecutivo Regional. Las competencias que tendrá serán aquellas que la Asamblea Departamental Autonómica decida, por 2 tercios de votos. Esto quiere decir, que el Gobierno Regional

Autónomo recibirá las competencias que la Asamblea Departamental Autonómica vea por conveniente transferirlas al nivel regional.

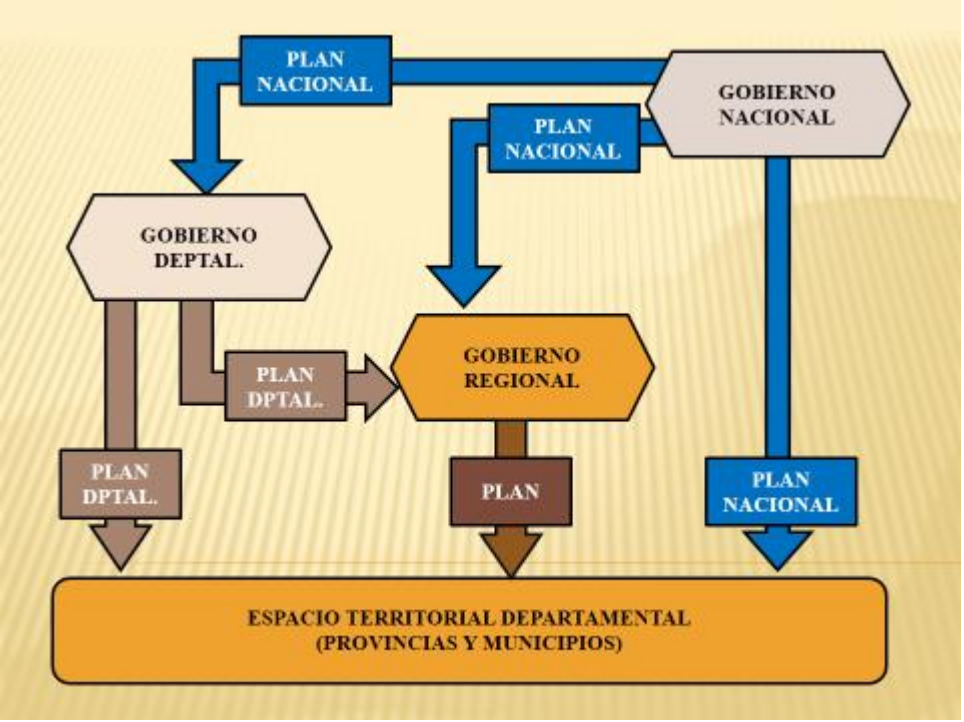
Sobre la base de los elementos descritos hasta aquí, se puede mostrar el perfil del Gobierno Regional Autonómico, es decir, la fuente de su constitución, su organización, órganos, funciones y competencias.

Gráfico Nº 7. Perfil del Gobierno Regional Autónomo

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la figura, el Gobierno Regional Autónomo tendrá los elementos fundamentales de un gobierno: emanará de la voluntad popular de los electores de los Municipios asociados; estará compuestos por un órgano deliberativo, fiscalizador y normativo, y un órgano ejecutivo; y tendrá funciones propias y competencias transferidas y relacionadas con los planes de desarrollo, razón por la cual ha sido definido como una instancia de planificación y gestión del desarrollo regional.

Gráfico Nº 8. El gobierno regional como instancia de planificación y gestión



Fuente: Elaboración propia

La creación del Gobierno Regional Autónomo como una instancia de planificación y gestión del Desarrollo, permitiría incorporar a la región (los Municipios Asociados y/o la Provincia) al sistema de planificación nacional del desarrollo. El espacio regional seria articulado a la planificación departamental y nacional, es decir, a la elaboración, ejecución y evaluación de los Planes de Desarrollo Departamental y Nacional. De este modo, el Gobierno Regional Autónomo, haría posible que la región se incorpore a la planificación y gestión del desarrollo.

III. 2. El proceso autonómico y las regiones

En el régimen autonómico de Bolivia se establece los Estatutos de Autonomía Departamental y las Cartas Orgánicas Municipales como las normas institucionales básicas de estos niveles de la estructura autonómica. Sin embargo, la elaboración de estas normas es facultativa, en tanto se elabora esta norma básica, las autonomías departamentales podrán funcionar teniendo como marco normativo la Constitución Política y la Ley 031.

III. 2.1. Las regiones en los estatutos autonómicos

La Constitución Política del Estado aprobada en diciembre de 2009, marca el nacimiento de un nuevo Estado con autonomías. Uno de los pasos fundamentales de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio y consolidación del proceso autonómico, será la aprobación y puesta en vigencia de sus estatutos autonómicos o normas institucionales básicas, documentos que conforme a la Ley Nº 031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", son de naturaleza rígida, cumplimiento obligatorio y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico que expresa la voluntad de sus habitantes, debiendo definir sus derechos y deberes, sus instituciones políticas, sus competencias y la financiación de estas.

Como se conoce, existen dos tipos de Estatutos Autonómicos Departamentales: Estatutos de Adecuación (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) y los Estatutos de Elaboración (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba). Sin embargo, a pesar de las diferencias en los procesos que se describen a continuación, ambos tipos de estatutos son sometidos a un control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional previsto en el Artículo 275 de la Constitución Política del Estado.

Los departamentos que accedieron a la autonomía el 2006 y refrendaron sus estatutos autonómicos el 2008, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política del Estado, deben efectuar un proceso de adecuación de su Estatuto, ajustando sus contenidos al texto constitucional y someter el nuevo texto aprobado por su órgano deliberativo, a un control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, como requisito previo para la entrada en vigencia del documento.

A pesar de que una de las grandes discusiones en este tipo de estatutos giró en torno al grado de flexibilidad en las nuevas modificaciones o incorporaciones al documento, así como el grado de participación en su elaboración, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha dejado claro que el contenido normativo, producto de la adecuación, debe ser un verdadero pacto

territorial, lo cual permite garantizar con ello que su legitimidad indistintamente del volumen de reformas o modificaciones aplicadas al texto estatutario inicial.

A la fecha, los Gobiernos Autónomos de Pando y Tarija cuenta con su norma institucional básica vigente desde el 30 de mayo de 2014 y el 26 de marzo de 2015 respectivamente. Por otra parte, los Gobiernos Autónomos de Santa Cruz y Beni aún se encuentran en tratamiento de este documento al interior de sus Asambleas Departamentales.

Para los departamentos de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Oruro, que accedieron a la autonomía el 2009, el proceso es distinto, ya que deben efectuar un proceso de elaboración de sus estatutos autonómicos departamentales de forma participativa.

Los cinco departamentos cuentan con el 100% de constitucionalidad de sus estatutos declarados expresamente por el Tribunal Constitucional; asimismo, todos estos departamentos realizaron sus referendos departamentales el 20 de septiembre de 2015.

La consolidación de las normas básicas institucionales como actos estatuyentes vigentes que regirán el nuevo aparato estatal autonómico proviene de largos procesos de participación, construcción y deliberaciones que se concretan en los textos normativos reflejados en el presente documento. La importancia de los estatutos autonómicos ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional como un hito fundamental para acceder a la autonomía, porque a partir de ello el funcionamiento autonómico irá desplegando todo su potencial administrativo en el ejercicio competencial concreto.

Este cuadro sobre el proceso de elaboración, revisión constitucional y aprobación de los Estatutos de Autonomía Departamental es la base empírica sobre la cual se puede realizar el análisis de la valoración o tratamiento de las regiones al interior de cada Departamento. Estas normas institucionales básicas han definido determinadas regiones y asignado ciertos roles a las mismas en cada Departamento, lo cual implica una cierta valoración de las mismas.

Cuadro Nº 5. Situación actual de Estatutos de Autonomía Departamental

ESTATUTOS VIGENTES	ESTATUTOS PLENAMENTE CONSTITUCIONALES	ESTATUTOS QUE DEBEN ADECUARSE A LA CONSTITUCIÓN
• Estatuto de Pando • Estatuto de Tarija	• Estatuto de La Paz • Estatuto de Oruro • Estatuto de Potosí • Estatuto de Chuquisaca • Estatuto de Cochabamba	• Estatuto de Beni • Estatuto de Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, señala los contenidos mínimos y contenidos potestativos que debieran tener los Estatutos Autonómicos y las cartas Municipales. La definición de las regiones está entre los contenidos potestativos, es decir, aquellos contenidos que dependen de cada una de las Autonomías Departamentales. El numeral 5 del parágrafo III del artículo 62 de esta Ley señala que los contenidos potestativos de los estatutos autonómicos son las "previsiones respecto a la conformación de regiones".

En análisis del tratamiento de las regiones por parte de los Estatutos abarca a todas estas normas, vale decir, las vigentes, las plenamente constitucionales y las que deben adecuarse a la norma fundamental. En el análisis se ha considerado las variables de la descentralización y desconcentración del órgano ejecutivo departamental y de la planificación donde podría incluirse la cuestión de las regiones.

PANDO

El artículo 60 del Estatuto Autonómico de este departamento establece el régimen de desconcentración y descentralización del Órgano Ejecutivo Departamental hacia las Provincias, señalando que corresponde a una ley departamental la desconcentración y descentralización del Gobierno Autónomo Departamental hacia las provincias o regiones conforme a lo establecido en el presente Estatuto Autonómico.

El artículo 69, en el marco de la planificación y el Plan de Desarrollo Departamental, establece que i) el Gobierno Autónomo Departamental deberá diseñar y establecer la planificación del desarrollo departamental considerando todas sus competencias, ii) el Gobierno Autónomo Departamental coordinará con los gobiernos autónomos municipales e indígena originario campesinos de su jurisdicción, la planificación del desarrollo departamental.

LA PAZ

El artículo 63 del Estatuto Autonómico de La Paz, en fase de proyecto desaprobado en referendo, en relación a la planificación señala que el Gobierno Autónomo Departamental de La Paz:

Garantizará la conducción del proceso de planificación económica, social y territorial con participación ciudadana y de los representantes de la sociedad civil organizada en todo el departamento de La Paz.

Utilizará la región como espacio de planificación, gestión, descentralización y desconcentración, reconociendo a las siete regiones estratégicas en función a su potencial productivo y vocación de los pisos ecológicos como polos de desarrollo.

Aplicará la planificación productiva, económica y social, en forma coordinada con las entidades territoriales autónomas del Departamento, integrando los planes de desarrollo sectorial departamental, Plan de Desarrollo Departamental y el Plan General de Desarrollo, conforme a la función del Estado en la economía, de acuerdo al Artículo 316 de la Constitución Política del Estado.

Definirá la distribución de los recursos económicos y financieros, y los de carácter especial departamental, bajo principios de legalidad, eficiencia, economía y eficacia, con equidad económica, social y de género.

Bajo estas premisas el proyecto de Estatuto establece su artículo 80. Sectores Estratégicos del Desarrollo

El Gobierno Autónomo Departamental de La Paz fortalecerá los sectores estratégicos, económicamente factibles dentro de su territorio y regiones, con participación y Control Social de los actores de la economía plural.

El Departamento de La Paz tiene como áreas y sectores estratégicos para su desarrollo las siete regiones:

- Amazonía,
- Altiplano Norte,
- Altiplano Sur,
- Valles Norte,
- Valles Sur,
- Yungas,
- Región Metropolitana.

ORURO

El artículo 41 del Estatuto Autonómico en proyecto rechazado señala que hay Subgobernadoras o Subgobernadores Provinciales, que serán designados o designado por la Gobernadora o Gobernador por cada provincia del departamento, tomando en cuenta las propuestas realizadas por los habitantes y organizaciones sociales de las provincias, según normas, procedimientos, usos y costumbres propios.

Sobre la organización territorial señala el Departamento de Oruro, se organiza en: Provincias, Municipios, Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Regiones cuando estas sean conformadas en el marco de la Constitución Política del Estado. También define el régimen de desconcentración y descentralización señalando que el Gobierno Autónomo

Departamental, podrá descentralizar y/o desconcentrar su estructura hacia las provincias, en base a criterios de eficiencia y calidad de servicio, que será definida por ley departamental

POTOSÍ

El Estatuto Autonómico de Potosí, rechazado en referendo, en su artículo 26, señala que el Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por las siguientes autoridades: 1. Gobernadora o Gobernador; 2. Secretarias y Secretarios Departamentales; 3. Delegadas y Delegados Provinciales; 4. Autoridades de instituciones descentralizadas y desconcentradas del Órgano Ejecutivo Departamental; 5. Autoridades de Empresas Públicas y Mixtas donde tenga participación el Gobierno Autónomo Departamental; y 6. Otras autoridades determinadas por Ley Departamental.

El artículo 57 que regula la planificación departamental indica que, para efectos de planificación Departamental, se establecen cuatro regiones:

- Norte,
- Centro,
- Sud y
- Sud Oeste.

CHUQUISACA

El artículo 41 del Estatuto Autonómico rechazado en referendo señala que el Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por:

1. Una Gobernadora o un Gobernador.
2. Vicegobernadora o Vicegobernador
3. Subgobernaciones
4. Secretarías departamentales.

El artículo 58 referido a la planificación indica que el Órgano Ejecutivo Departamental es responsable de formular, gestionar, dirigir y ejecutar la planificación de desarrollo

departamental, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de actores sociales e institucionales. La Asamblea Legislativa Departamental es responsable de aprobar la planificación de desarrollo departamental, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Estatuto y la ley departamental de planificación.

COCHABAMBA

El artículo 42 sobre la descentralización y desconcentración indica que el Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Departamental se descentralizará y desconcentrará regionalmente. E artículo 43 indica que la subgobernadora o Subgobernador Regional es la o el representante designada o designado por la Gobernadora o Gobernador en la región, con las siguientes funciones:

1. Representar a la Gobernadora o al Gobernador en la región.
2. Dirigir y administrar la oficina regional.
3. Hacer seguimiento de los planes de desarrollo regional.
4. Dirigir la ejecución de planes, programas y proyectos a su cargo.
5. Coordinar proyectos y acciones con los Gobiernos Autónomos, las instituciones y las organizaciones de la Región.
6. Tomar iniciativa en la elaboración y propuestas de planes de desarrollo regional.
7. Asumir otras tareas asignadas por la Gobernadora o el Gobernador.

Con relación a las regiones, señala las regiones se conformarán en función de las particularidades de los sistemas de vida, sus características ecológicas, geofísicas y culturales. El Gobierno Autónomo Departamental articulará la planificación con la región metropolitana y participará en el Consejo Metropolitano en la forma que establezca la ley nacional.

SANTA CRUZ

El artículo 35 del proyecto de Estatuto Autonómico establece un régimen de descentralización y desconcentración provincial al señalar que, para la mejor consecución de

sus fines y el ejercicio de sus competencias, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz descentralizará y desconcentrará su gestión hacia las provincias estableciendo instancias con autonomía de decisión para la atención de los asuntos de su interés.

BENI

El proyecto de Estatuto Autonómico no tiene ninguna indicación sobre las regiones.

TARIJA

Estatuto Autonómico de Tarija no tiene ninguna indicación sobre las regiones.

III. 3. La desvalorización de las regiones

La descripción del tratamiento de las regiones por los Estatutos Autonómicos departamentales permite establecer algunas conclusiones:

a. El tratamiento de las regiones por los Estatutos no es uniforme como debería ser siguiendo lo establecido por la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización que establece un marco único y prescripciones únicas para estas normas básicas.
b. Se observa una desvalorización de las regiones por parte de la mayoría de los Estatutos Autonómicos.
c. La desvalorización de las regiones establece una relación incongruente entre i) los Estatutos y el estatus constitucional y legal de las regiones, y ii) los Estatutos y la valoración de las regiones que se generó en el proceso constituyente.

La Ley 031 establece un único marco para el tratamiento de las regiones por parte de los Estatutos Autonómicos e incluso señala que deben ser objeto de previsiones potestativas. También establece que las regiones deben ser definidas como espacios de planificación y gestión de la administración pública departamental. Sin embargo, como se ha descrito, no todos los Estatutos realizan un tratamiento de las regiones (casos de Santa Cruz, Tarija, Oruro

y Beni). Es probable que el tratamiento de las regiones sea objeto de alguna ley especial departamental, sin embargo, la norma marco es clara en señalar que las regiones deben ser objetos de previsiones en el Estatuto Autonómico en tanto norma institucional básica.

La omisión de las regiones por parte de algunos Estatutos Autonómicos es una evidente desvalorización de las regiones por parte de lo que puede denominarse el centralismo departamental. En efecto, del mismo modo que el poder central ha ignorado a las realidades territoriales del país en el pasado inmediato, así algunos departamentos ignoran a las realidades regionales existentes en su interior.

Como se ha demostrado en la primera parte del capítulo, las regiones han alcanzado una destacada importancia en el marco de la organización territorial del Estado Plurinacional con sus múltiples dimensiones, vale decir, como espacio de planificación y gestión, (metropolitana y no metropolitana, y macro región estratégica) y como autonomía regional, como nunca antes había sucedido en la historia del estado boliviano.

Algunos Estatutos Autonómicos no siguen esta línea de valoración fundada en el proceso constituyente y plasmado en la norma fundamental y la Ley 031. No se exige que las autoridades departamentales autónomas impulsen procesos de autonomía regional, se trata de observar el evidente desdén por definir a las regiones como espacios de planificación y gestión pública departamental.

Esta orientación de los Estatutos y de las autoridades departamentales configura una situación de encapsulamiento de las regiones al interior de los departamentos.

CAPITULO IV: POTENCIALIDADES DE LAS REGIONES PARA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA

En el capítulo III, se ha descrito y analizado el régimen regional que define la Constitución Política del Estado Plurinacional descentralizado y con autonomías y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Se trata de un régimen amplio que abarca lo rural y lo urbano con la idea de región y región metropolitana, todo lo cual sitúa a la región como un concepto fundamental para comprender el futuro de la organización territorial de Bolivia.

Ahora bien, la segunda idea a defender a modo de hipótesis de trabajo indica que las regiones contienen potencialidades que pueden ser aprovechadas en la integración territorial del desarrollo y de la democracia, de acuerdo a un proceso gradual impulsada por los departamentos cuyo primer paso debe ser la descentralización regionalizada departamental sobre la base de la asociación de Municipios y otras unidades territoriales, y como segundo momento, la Autonomía Regional otorgándoles a la misma determinadas competencias por parte del nivel departamental, a lo que debe agregarse la región metropolitana como una perspectiva de futuro.

La sistematización de las evidencias de las potencialidades de las regiones en lo económico y lo democrático, es fundamental para el sustento de esta idea, así como las experiencias que se desarrollaron al respecto.

En el presente capítulo se desarrolla este argumento, primero, presentando las potencialidades de las regiones y las regiones metropolitanas en la integración territorial del desarrollo, y segundo, en la integración territorial de la democracia, considerando dos experiencias desarrolladas en el proceso constituyente 2006-2009 y la experiencia fáctica de la Región del Gran Chaco Tarijeño.

Concluiremos este Capítulo con la referencia de experiencias internacionales, que nos permitan valorar de mejor manera la situación de la Región en nuestro país.

IV. 1. Las regiones y la integración territorial del desarrollo

En el análisis realizado en esta investigación, lo regional ha sido desagregado en dos categorías, las regiones y las regiones metropolitanas, siguiendo la lógica establecida por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que hace referencia a las mismas. Corresponde transitar del análisis de la norma formal al análisis de las referencias empíricas sobre la región y la región metropolitana.

IV. 1.1. Las regiones económico - productivas

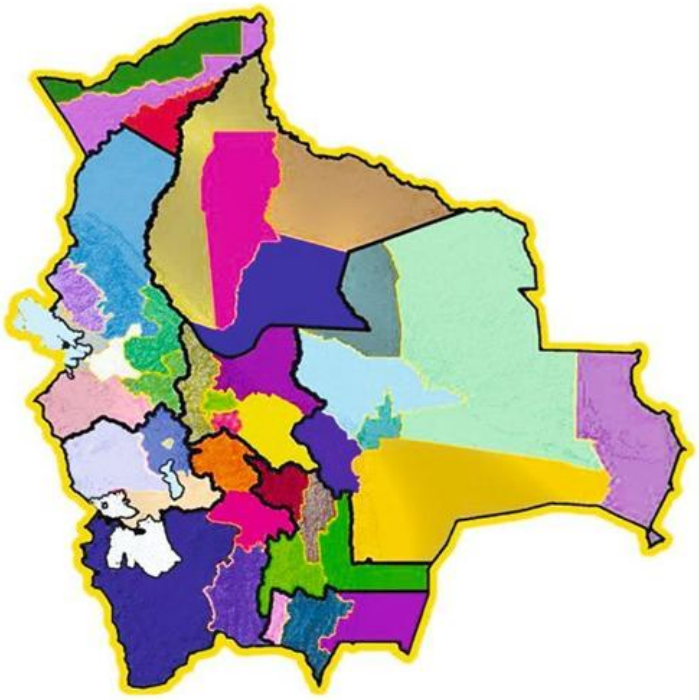
Las potencialidades de las regiones en el orden productivo y económico están fundadas sobre estudios especializados sobre la materia realizados por instituciones gubernamentales, vale decir, trabajos que tienen fe pública. En este orden, después de muchos esfuerzos oficiales, se consiguió identificar las regiones productivas del país que podían ser asociadas o agregadas, superando los límites provinciales y departamentales. El Ministerio de Desarrollo y Economía Plural concluyó los estudios en 2013 y publico el "Atlas de Potencialidades Productivas en Bolivia".

El documento, valioso por su calidad técnica y significación para el crecimiento económico del país, de manera orgánica y sistematizada, establece que Bolivia cuenta con 41 regiones productivas. De esta manera, se cuenta ahora con el Sistema Integrado de Información Productiva (SIIP), que se divide en cinco subsistemas: el de precios y mercados, materias primas e insumos, registro de unidades productivas, de Información Territorial de Apoyo a la Productividad y de Importaciones y Exportaciones.

Bolivia cuenta con 41 regiones con potencialidades productivas, según el Atlas elaborado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. En las regiones establecidas se proyecta impulsar iniciativas, tanto públicas como privadas, para explotar sus riquezas naturales de forma orgánica. La identificación empezó a realizarse desde 1974 y esa tarea se completó, después de reiterados estudios, a partir de exploraciones terrestres, hasta

espaciales, incluyendo imágenes captadas por la Agencia Aeroespacial de Estados Unidos (NASA). En el siguiente mapa se observan las regiones.

Gráfico Nº 9. Regiones por potencialidades productivas



Fuente: Atlas de potencialidades productivas de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2013).

En el Atlas se explica que el término "potencial", que es ampliamente utilizado en distintas ramas, que en su generalidad tiene el propósito de establecer la fuerza o capacidad disponible en determinado orden. En este caso, se lo emplea para determinar la capacidad de un espacio geográfico, más allá de los límites provinciales e incluso departamentales, con la finalidad de impulsar sus actividades productivas, unificando sus características climáticas, topográficas, geomorfológicas, biofísicas, socioeconómicas y de infraestructura, en otras palabras, su vocación productiva. El siguiente cuadro especifica estas regiones.

Cuadro Nº 6. Regiones del país por Departamento

BENI			ORURO
AMAZÓNICA			JACKA CARANGAS
ITENEZ MAMORE			JAKISA
MOJEÑA			SORA
YACUMA			URUCHIPAYA
CHUQUISACA			PANDO
CHACO CHUQUISAQUEÑO			AMAZONIA MADRE DE DIOS
CHUQUISACA CENTRO			AMAZONIA MANURIPI
DE LOS CINTIS			AMAZONIA TAHUAMANU
NORTE CHUQUISAQUEÑO			POTOSÍ
COCHABAMBA			CENTRO
ANDINA DE COCHABAMBA			NORTE POTOSÍ
CONO SUR			SUD (LOS CHICHAS)
METROPOLITANA			SUDESTE (LIPEZ SALAR)
TRÓPICO			SANTA CRUZ
VALLES			CHACO CRUCEÑO
LA PAZ			CHIQUITANIA
ALTIPLANO NORTE			GUARAYOS
ALTIPLANO SUR			METROPOLITANA SANTA CRUZ
AMAZÓNICA LA PAZ			NORTE INTEGRADO
METROPOLITANA DE LA PAZ			PANTANAL
VALLES INTERANDINOS NORTE			VALLES CRUCEÑOS
VALLES INTERANDINOS SUR			TARIJA
YUNGAS DE LA PAZ			ANDINA DE TARIJA
			GRAN CHACO
			VALLES DE TARIJA

Fuente: Atlas de potencialidades productivas de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2013).

Como se puede observar en el cuadro, todos los departamentos tienen más de una región con potencialidades productivas, siendo el rasgo común la geografía y el clima o los pisos ecológicos, vale decir, se trata de regiones identificadas y clasificadas según estas variables.

"El propósito por el cual se elaboró el Atlas es impulsar el proceso de cambio de la matriz productiva, fortaleciendo la economía plural, a través de la producción artesanal, manufacturera, industrial y agroindustrial, en armonía con la naturaleza, agregando valor a las capacidades productivas e impulsando su acceso a los mercados internos y externos. Las finalidades últimas son contribuir a la soberanía alimentaria del país y a la diversificación de la producción. Aparte, crear empleos permanentes a los bolivianos –hasta inmigrantes– que les permita adquirir perspectivas de progresos social y económico en los campos de la

minería, la agropecuaria, el turismo, entre otros. Todo ello, con el propósito de buscar el crecimiento económico de Bolivia". (Rodríguez, 2011)

En esta línea, el Atlas efectúa una relación de la regionalización a nivel provincial, departamental y nacional, considerando en la regionalización las identidades históricas, culturales, de lengua, economía y ecosistemas. De este modo, se cumple la previsión de la Constitución Política del Estado, que, en su artículo 280, dispone la conformación de regiones, que pueden estar integrados por varios municipios o provincias con continuidad geográfica, pero sin alterar los límites departamentales, los cuales se conservan tal como figuran en el mapa nacional.

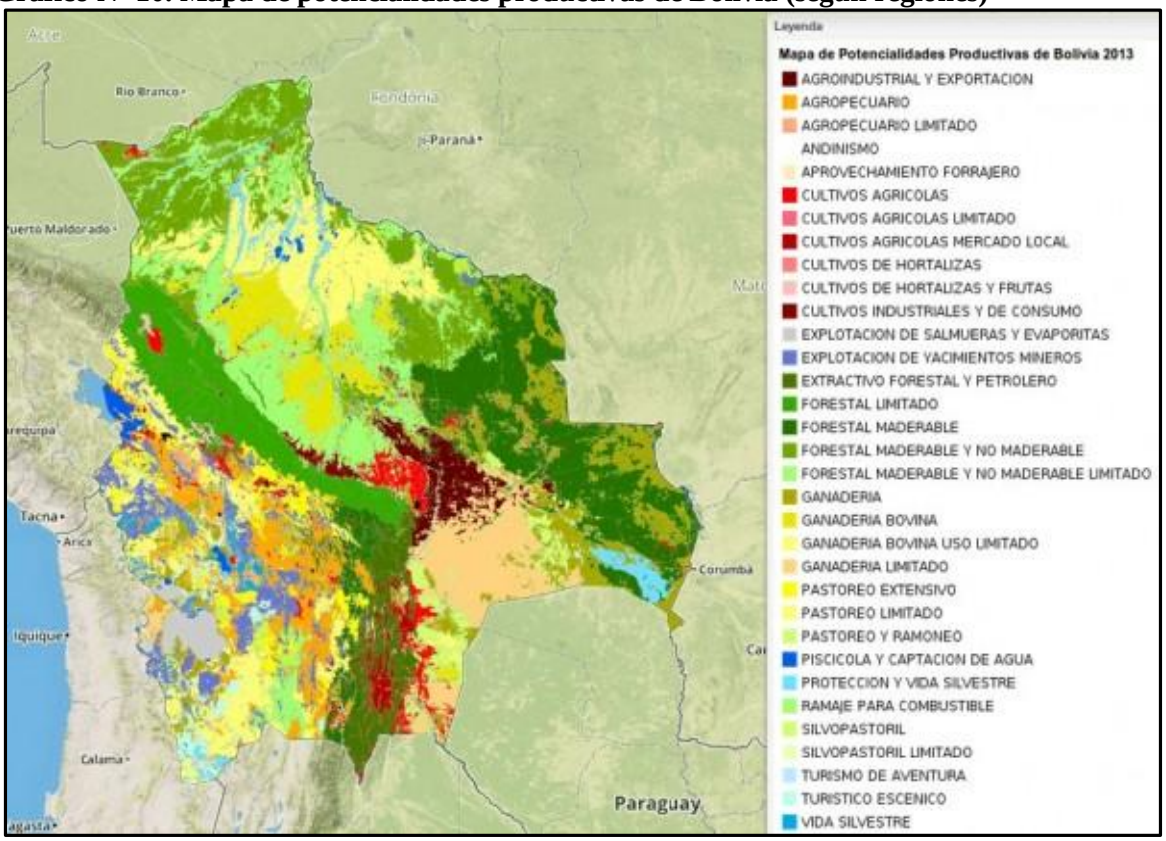
"Este documento coadyuvará en el avance de la construcción de la nueva matriz productiva, de acumulación interna de riqueza, basada en la expansión y en la recuperación de los roles del Estado como promotor y protagonista del desarrollo productivo nacional. De este modo, las políticas, estrategias, programas y proyectos que se implementen a corto, mediano y largo plazo, serán orientadas a promover la producción nacional y la generación de empleos dignos y permanentes, con base a la información precisa de las potencialidades de las áreas de intervención". (Ídem)

El Atlas de Potencialidades Productivas del Estado Plurinacional de Bolivia representa una respuesta tecnológica moderna y eficaz de apoyo al desarrollo productivo del país, en el proceso de transición de la antigua matriz productiva hacia la nueva matriz productiva propuesta en el Nuevo Modelo Nacional Productivo del Plan Sectorial de Desarrollo.

Muestra también el potencial productivo del país en sus diferentes rubros y áreas geográficas, identificadas en base al tipo de uso de la tierra, especialización biofísica y especialización socioeconómica a nivel departamental y municipal de Bolivia.

El Atlas de Potencialidades Productivas del Estado Plurinacional de Bolivia, contiene información a nivel municipal de las potencialidades productivas relacionadas con educación, salud, vías y principalmente procesos comerciales.

Gráfico Nº 10. Mapa de potencialidades productivas de Bolivia (según regiones)



Fuente: Atlas de potencialidades productivas de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2013).

IV. 1.2. Las regiones metropolitanas

En Bolivia existen tres zonas metropolitanas en expansión rápida desde hace un par de décadas, en las mismas vive una parte muy importante de la población del país y más de dos tercios de la población urbana. Allí se ha ido concentrando lo más duro y conflictivo de la pobreza. Allí residen también la mayor parte de los desafíos del país para competir tanto interna como externamente, las mismas son La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra, estas tres zonas reflejan formas muy distintas de incorporación cultural y económica de la población indígena en el desarrollo, tema muy importante en Bolivia.

"En los últimos 50, años las tres grandes ciudades del nuevo eje central se constituyeron en el foco hacia el que se desplazó la población desde mediados el siglo XX hasta nuestros días.

En estos centros se fueron desarrollando la administración, los servicios, la industria y los principales proyectos de desarrollo regional. En estas tres ciudades se confrontan nuevas fronteras sociales, económicas y políticas, que diferencian a tierras bajas y altas desde mediados del siglo XX. Hoy, la mayor parte de las poblaciones indígenas se concentran en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, la que se consolidan a su vez como el eje dominante del proceso de urbanización. Este se diferencia según un modelo de urbanización indígena urbano en La Paz y el moderno de Santa Cruz. Cochabamba se constituye en un modelo intermedio que goza de las características de ambas. Esta diferenciación es fundamental para entender el proceso de urbanización de Bolivia. Sin embargo, habrá que estar atentos a otros centros –tanto en Tarija como en Chuquisaca y Potosí-, que van a presentar desarrollos propios con motivo de la moderna minería y de la explotación del gas" (Ídem).

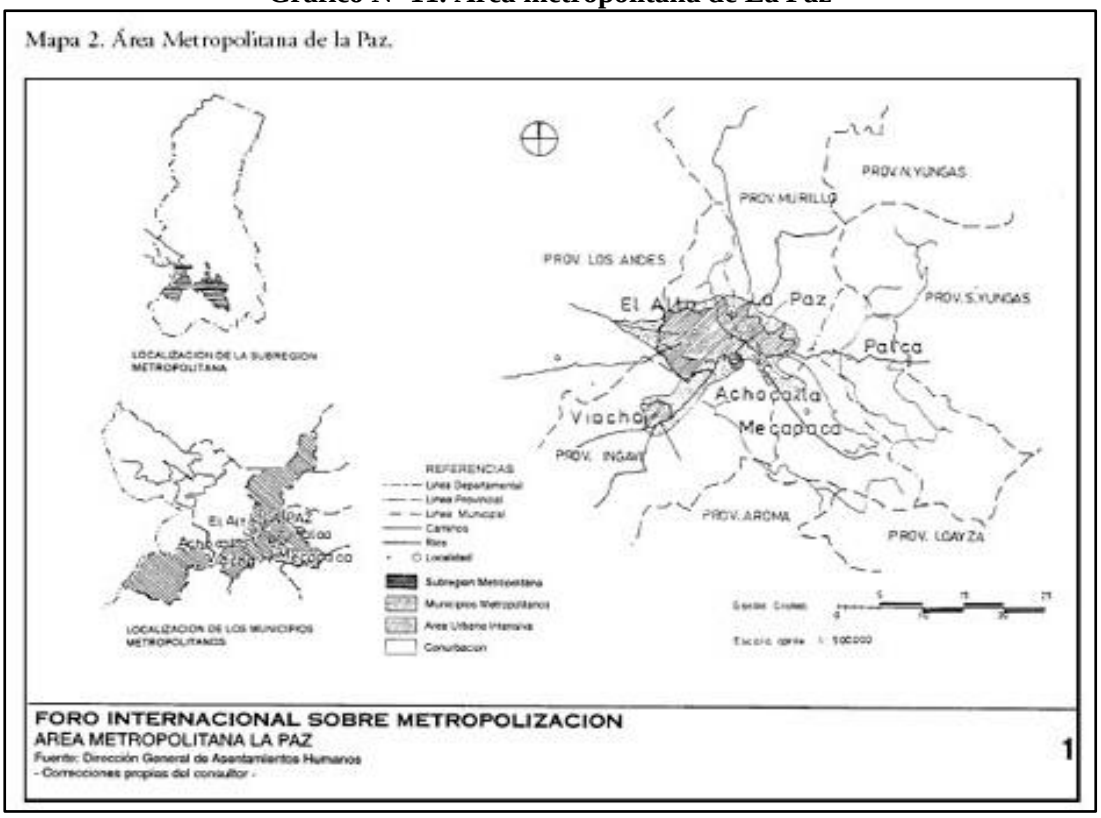
La ausencia de resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda de 2012 ha impedido la realización de estudios con solidas referencias demográficas sobre las regiones metropolitanas.

En el Censo de 2001 ya están bien definidas las áreas metropolitanas, cuyos centros urbanos aledaños fueron acercándose al núcleo principal, sobre todo por efecto de las migraciones. Es importante mencionar que los núcleos iníciales en las tres áreas metropolitanas disminuyen en importancia relativa con relación a la población urbana allegada a ellos. El caso más notorio es el de La Paz, ya que la ciudad de El Alto en este momento es casi tan grande como la primera.

El proceso generalizado de urbanización del país ha sido tanto o más rápido, en algunos casos, que el propio crecimiento de estas zonas metropolitanas. En el caso de las tres zonas metropolitanas, los centros urbanos de sus entornos se han ido acercando a los núcleos urbanos principales por recibir migraciones en su primera oleada a las áreas urbanas, con lo que se fueron urbanizando las áreas rurales circundantes. Este fenómeno ha ocurrido de forma muy rápida y muchos centros pasaron a la categoría de urbanos en pocos años.

El mapa que sigue, muestra claramente los ejes urbanos donde destaca el eje central frente a los ejes del sur y del norte.

Gráfico Nº 11. Área metropolitana de La Paz



Fuente: Dirección General de Asentamientos Urbanos – GMLP

Las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, presentan la siguiente composición demográfica con relación a la población de sus departamentos y a la población nacional (en base al Censo de 2001).

En el caso de La Paz, el crecimiento de la ciudad de El Alto se ha constituido en la base para el crecimiento de los centros aledaños. En el momento actual se trata de un proceso de densificación centrípeta hacia las ciudades de El Alto y La Paz, donde se concentra la mayor parte de las funciones urbanas, y por consiguiente, las expectativas de la población y la expansión urbana hacia las áreas urbanas cercanas a La Paz. Ello produce una cada vez mayor cercanía de los centros del conjunto, lo que facilita crecientemente la formación de

asentamientos urbanos. Se trata de una masa urbana que, por un lado, refuerza centros importantes, y por el otro, va desarrollando otros centros de la gran metrópoli, con funciones específicas como zonas residenciales, de recreación, barrios de expansión y zonas industriales.

Como antecedentes para consolidar una región metropolitana podemos referir: un contexto de antagonismo político entre el gobierno central y la administración municipal de La Paz y El Alto (principales y mayores municipios de la región), aproximaciones y conformación de una mancomunidad entre La Paz y El Alto orientada más como una acción política basada en su antagonismo con el gobierno central sin presentación de un proyecto técnico y finalmente discusión que involucro al conjunto de municipios de la potencial región metropolitana, en torno a la administración del servicio de agua y residuos sólidos.

Cochabamba, de forma similar a La Paz y Santa Cruz, ha ido concentrando población en torno al núcleo principal y acercando entre sí a centros que ya tenían su propia imagen y funciones. El resultado es un continuum cada vez más articulado con el desarrollo regional. Dos factores impulsaron este proceso de densificación: las migraciones a la zona tropical del Chapare, que agrandaron las poblaciones de la periferia al usarlas como estaciones intermedias en la migración desde otros lugares de fuera del departamento; y el crecimiento económico, a raíz del incremento de los flujos en el eje central del país que impulsaron tanto la densificación del núcleo central como de los centros periféricos.

Cochabamba y los 6 municipios que conforman esta área metropolitana, a partir de acciones anteriores al estado autonómico, como la elaboración del Plan Director de Conurbación a principios de la década del 1990, la creación de un comité impulso de la región Metropolitana y una dinámica favorecida en el tiempo del estado autonómico por la afinidad política con el gobierno central, el 27 de mayo de 2014 se promulga la Ley Nº 533 que crea la Región Metropolitana de Kanata como espacio de planificación y gestión y establece el Consejo Metropolitano como órgano encargado de la coordinación y administración metropolitana.

“Es difícil entender el caso de Santa Cruz sin tomar en cuenta una primera fase de crecimiento urbano en torno a un centro, y el proceso posterior de desarrollo de las provincias cercanas. Es un caso –más claro que los anteriores- de desarrollo de centros periféricos y de funciones productivas importantes en relación con el centro urbano principal. En este caso, el desarrollo de los centros se produjo gracias a las actividades agroindustriales y a la formación de las colonias agrícolas de migrantes tanto del país como de fuera: menonitas, japoneses y rusos”. (Ídem)

En el caso de Santa Cruz, apuntamos como antecedentes de institucionalidad y proyección metropolitana, la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de Santa Cruz, realizado por la Prefectura y municipios el año 1997 y aprobado con Resoluciones Municipales el año 2001, aprobando además la Mancomunidad de Municipios, conformada por Santa Cruz, Coloca, Porongo, La Guardia y Warnes. Siendo que la nueva Constitución Política aprobada el 2009, disuelve las mancomunidades y las reemplaza por las Regiones Metropolitanas, la misma queda paralizada hasta la fecha.

La Paz se expandió siguiendo los principales caminos troncales que llevan a Oruro, Cochabamba y Santa Cruz, el que vincula también con el norte de Chile y el eje del Sur boliviano; al mismo tiempo, es la salida por el eje central del país. El otro camino es el que lleva hacia el Perú, y finalmente, el que se abre hacia la zona tropical del norte.

Cochabamba estructuró sus principales centros urbanos en el eje central hacia el norte y hacia el sur con La Paz y con Santa Cruz, respectivamente. Con esta última le ligan dos vías: la carretera antigua, en un primer momento, y la moderna, que pasa por la zona tropical de El Chapare en un segundo, el más importante.

“Urbanísticamente, los tres conglomerados urbanos principales, ejes ordenadores de su entorno, han tenido dinámicas bien diferentes en la herencia de su patrimonio urbano, y en su transformación, conservación y transmisión hacia las generaciones siguientes. Los cascos urbanos y sus estructuras de centros o construcción de policentros consolidan, hoy día, formas de estratificación, segregación y construcción de las ciudades diferentes entre sí. De

este modo, se dan cascos urbanos heredados del pasado y revalorizados de forma diferenciada, así como redefinición de las funciones centrales de los mismos. En las tres zonas urbanas se estrechan los espacios públicos en la medida que crece la urbanización, teniendo lugar procesos de crecimiento físico lejos del control y ordenamiento de sus gobiernos locales. De forma diferente, las tres zonas han generado zonas o barrios de clases medias con tendencias de autosegregación por problemas de seguridad ciudadana, entre otros, y sufren procesos crecientes de diferenciación espacial, y barrios que se pueden mencionar como zonas emergentes y con ventajas importantes en el proceso de globalización, mientras que grandes zonas urbanas están cada vez más lejos de una participación con ventajas locales". (Blanes, 2006: 21-36)

Desde una perspectiva política, las tres zonas han representado comportamientos diferentes, construido soluciones muy personalizadas para los problemas de sus municipios y participado de formas muy diferentes en los procesos políticos nacionales. Los tres centros representan grandes desafíos para el sistema político por el peso en los procesos electorales. Administrativamente hablando, los municipios de las tres zonas urbanas forman un conjunto aparte del mundo municipalista, no sólo por reunir más de la mitad de los ingresos municipales, sino también por su deuda. En cuando a la gestión metropolitana, no han existido propuestas viables más allá de las dinámicas individuales de cada gobierno municipal, aunque los esfuerzos de concebir una zona metropolitana de forma integral han mostrado algunos avances en Santa Cruz con relación a las experiencias de La Paz y de Cochabamba. Las tres zonas muestran una profunda falta de correspondencia entre las características de los problemas urbanos y las capacidades de los gobiernos municipales. No se perfilan soluciones viables desde dentro, desde los propios gobiernos municipales, a pesar de los intentos de mancomunarse en función de la gestión urbana. De todos modos, éstos siguen siendo los principales actores en cualquier proceso de gestión metropolitana. (Blanes, 2006)

En la proyección para los años 2010, 2020 y 2035 (sobre un total estimado de 15 millones de habitantes), las tres áreas metropolitanas habrán reunido a más del 60% de la población del país, incluida la población urbana y rural.

Aunque la ocupación del territorio no es homogénea, debido a razones principalmente relacionadas con la fisiografía y la distribución de los recursos naturales, el poblamiento del país muestra una estructura urbana propicia para un desarrollo equilibrado. Sin embargo, hay que destacar que las ciudades de tres departamentos concentrarán en las próximas décadas casi dos tercios de la población total del país. Aunque no existen graves problemas de primacía urbana, algunos departamentos van a sentir fuertemente el desequilibrio poblacional: Oruro, Potosí y Chuquisaca serán los más afectados. Las ciudades bolivianas están concentrando cada vez más a los pobres del país.

Los cambios sociales y políticos han tenido importancia en todo el país, pero sobre todo en el gobierno de las ciudades y en el desarrollo de su rol en sus contextos regionales. En contraste con esta importancia, las ciudades no han sido un objeto explícito de interés de parte del sector público; sólo se las ha considerado como espacios de construcción política, tanto a nivel de la gestión pública como por el sistema político. Los actores de la sociedad civil o de la economía han desarrollado acciones parciales y fragmentadas sobre los procesos urbanos, y se ha concentrado el interés en la temática municipal como una muestra del alto nivel de desarrollo de la vida política. El tema de las áreas metropolitanas ha merecido mayor atención en los escenarios de la sociedad civil y del sector privado de la economía.

Estas referencias permiten señalar que en Bolivia el concepto región se ha diversificado hasta extenderse hacia el espacio urbano, es decir, región ya no es solo los espacios territoriales con características rurales, sino también, los espacios urbanos existentes al interior de los departamentos. En este sentido, la Ley Marco de Autonomías y descentralización hace referencia a una situación real en Bolivia.

IV. 2. Experiencias de formulación de propuestas de desarrollo regional

La identificación de la región como un espacio para la integración territorial del desarrollo y de la democracia no es una posición exclusiva de las entidades gubernamentales o de las investigaciones, sino también, de los actores sociales regionales.

La valorización de las regiones como espacios de desarrollo ha sido realizada no solo por instancias del Estado, sino también, de la sociedad civil., antes y durante el proceso constituyente. Al respecto se describen dos experiencias que tienen relevancia con respecto al tema de la región como espacio de desarrollo.

IV. 2.1. Propuesta "Autonomía Departamental en base a las Microregiones"[14]

La propuesta de microregionalizacion se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC3), mediante actividades con una cobertura de 15 municipios correspondientes a la Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical (MMNPT) y la Mancomunidad de Municipios de los Yungas de La Paz (MMYLP). Se trata de una propuesta base, desde el ámbito municipal hacia la Asamblea Constituyente. La misma fue elaborada sobre la base de los insumos recolectados en seminarios municipales, la reflexión colectiva con autoridades y líderes locales.

La idea central de la Propuesta plantea establecer, en el escenario de las autonomías departamentales, la Microregión como Unidad Político-Administrativa intermedia entre el nivel departamental y el nivel municipal. Esto permitiría viabilizar el desarrollo de municipios pequeños y también sentaría bases para una profundización de la descentralización, una mejor distribución de recursos al interior de cada departamento democratizando la inversión pública departamental.

Territorio, población y recursos naturales, son las principales variables consideradas para la definición de cada microregión. Se asociarían municipios con continuidad y homogeneidad geográfica, logrando microregiones con poblaciones equilibradas cuantitativamente y con recursos naturales que sustenten el desarrollo de actividades económicas que definen las vocaciones a ser potenciadas en el proceso de desarrollo.

[14] En esta propuesta se utilizó el término microrregión en lugar de región bajo el supuesto de que la región es el departamento que contiene varias microrregiones.

La microregión se constituiría en una unidad político-administrativa de gestión estatal, donde se concreta la complementariedad étnica en función a la solución de las reales necesidades. En la microregión las identidades étnicas no se avasallan, se respetan plenamente pero también se generan puentes de complementariedad entre grupos étnicos, en función a la gestión del desarrollo.

Las microregionalización en el marco de las autonomías departamentales, asume principios de complementariedad y solidaridad entre microregiones. No se atenta contra la unidad departamental, no se atropella la autonomía municipal, se generan espacios de gestión intermedios que potenciarán e impulsarán el desarrollo de una manera más homogénea profundizando la descentralización.

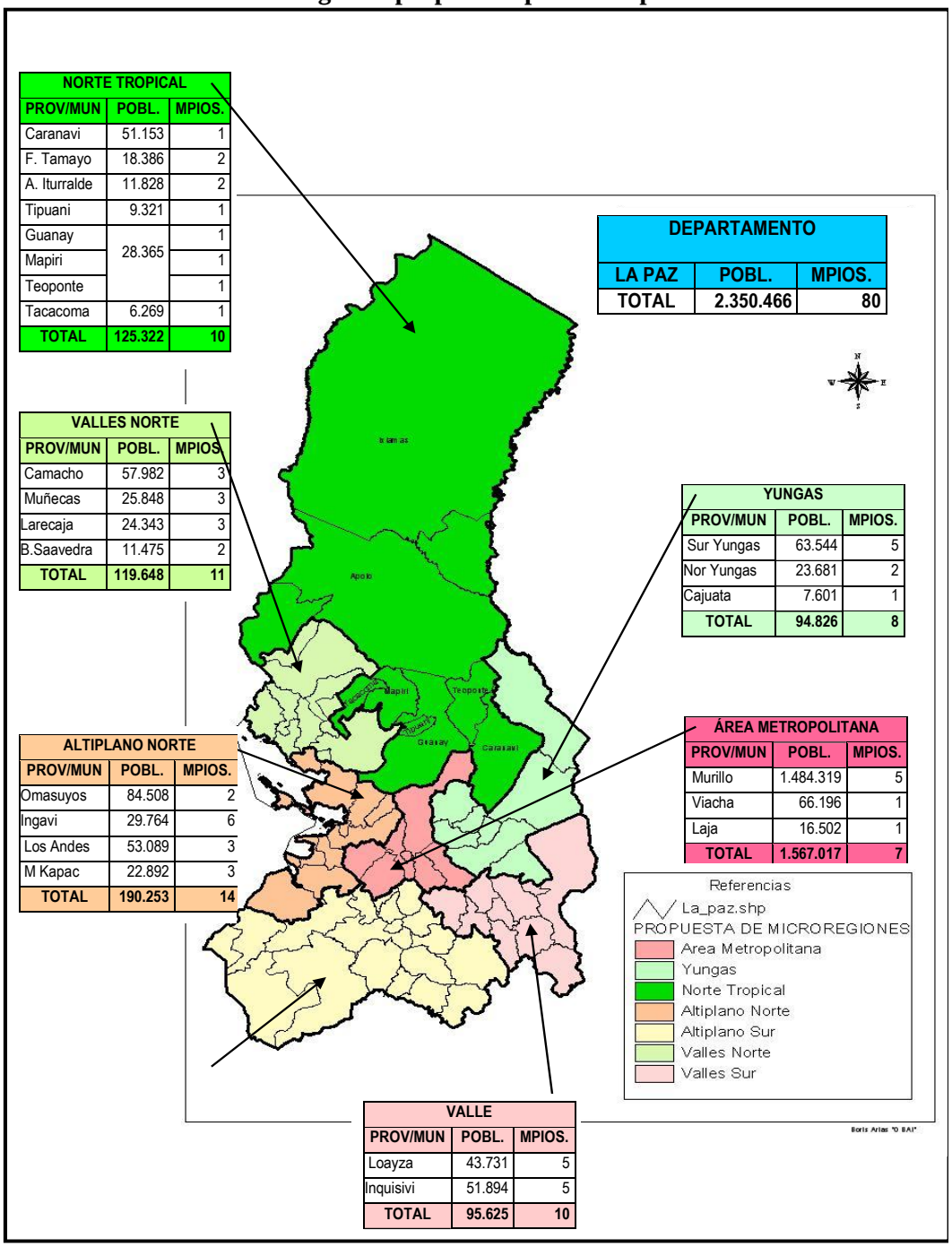
La principal competencia transferida se refiere a la gestión del desarrollo integral, esto significa la formulación, administración y ejecución de las políticas sectoriales. Se plantea la gestión integral, plena y totalmente descentralizada de los sectores de salud, educación, tierra, recursos naturales, administración de justicia, etc. Descentralización profunda e integral que democratice el acceso a los servicios y oportunidades para el conjunto de los bolivianos es la expectativa de la propuesta.
Establecer la microrregión como un nivel intermedio entre el departamento y el municipio, exige el establecimiento de un nuevo nivel de gobierno. ¿Quiénes conducirían las microrregiones, como serian electas las autoridades para este nivel? La propuesta aprobada establece los siguientes principios y características al respecto.

El nivel microregional se constituye en el enlace entre el nivel municipal y el nivel departamental. Ambos niveles podrán ser modificados cualitativamente por la Asamblea Constituyente. Se mantendría una sola CPE y cada departamento generará su Estatuto Autonómico, que será el que precisamente establecerá la microregión como nivel intermedio.

Se asume que los usos y costumbres son más factibles de aplicación y reconocimiento pleno cuanto menor sea la unidad político administrativa a la que nos refiramos y hacia arriba las formas de la democracia y las formas de representación política se homogeneizan y en el

caso de nuestro país asumen modelos occidentales como es la democracia con los valores que hoy conocemos.

Gráfico Nº 12. Microregiones propuestas para el Departamento de La Paz



Fuente: MMNPT. Propuesta de Autonomías Departamentales con Base en la Microrregiones, 2007.

La constitución de la instancia llamada a conducir las microrregiones se consolidaría en un proceso de abajo hacia arriba, procurando que los usos y costumbres puedan aflorar hacia las instancias superiores.

Deberá discutirse la posibilidad de asignar cualidad gubernativa a esta nueva instancia, pero su constitución no sería a través de nuevo proceso eleccionario. Este gobierno microregional se establecería a partir de autoridades electas en el nivel municipal.

La colectividad de los alcaldes municipales, junto con los concejales y representantes de la sociedad civil de los municipios se constituirían en gobierno microregional. Este gobierno no sería una instancia permanente, sería la agregación de gobiernos municipales. La reglamentación detallada de su organización y funcionamiento, seria definida por cada microregión, asimilando usos y costumbres.

Estas autoridades y representantes electos democráticamente en el nivel municipal, serían los depositarios de la conducción política de la microrregión, constituyéndose en articuladores efectivos entre el nivel departamental autónomo, y las necesidades y aspiraciones municipales agregadas a nivel micro regional.

La microregionalización propuesta para el departamento de La Paz, plantea el establecimiento de 1 área metropolitana y 6 microrregiones., definiendo la factibilidad de la propuesta para el resto de los departamentos de acuerdo a sus propias características.

Complementariamente, la propuesta elaborada de manera participativa con actores locales, establece que expresa el sentir, las aspiraciones y expectativas de autoridades, dirigentes y líderes de opinión de los municipios donde se generó la misma. El elemento utópico que inspira esta Propuesta Base fue formulado de manera textual, durante los eventos: "*La microregión permite una vida digna para todos y la realización personal de todos sus habitantes*".

Cada microregión permite al niño, al joven, al adulto y a las personas de tercera edad una vida digna en su propia tierra. Educación, salud, posibilidad de profesionalización, trabajo y condiciones dignas con la oportunidad de construir su futuro en su propio lugar de nacimiento.

En el largo plazo cada microregión genera, estable e instala capacidades propias para construir su desarrollo. Disminuir los efectos del centralismo de la ciudad capital departamental, profundizando una descentralización real a nivel de diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. Los habitantes de cada microregión, recorren el resto del territorio por deseo de conocer no por la necesidad de buscar futuro que no encuentra en su lugar de nacimiento.

IV. 2.2. El Consejo de Desarrollo Regional del Norte de Potosí

En el mismo proceso constituyente marcado por la propuesta de autonomías departamentales, se plantea el Consejo de Desarrollo Regional del Norte de Potosí (CODEREN-P), propuesta desarrollada en los Municipios del extremo norte de Potosí (Toro Toro, Sacaca, Acasio, San Pedro de Buenavista y Arampampa).

La propuesta del Consejo de Desarrollo Regional del Norte de Potosí fue apoyada por Medicus Mundi-Delegación Bolivia entre 2006 y 2010 como parte de su Programa Democracia Municipal Participativa. La propuesta se basó en la experiencia de los Consejos de Desarrollo Municipal, modelo que fue presentado a la Asamblea Constituyente. (Consejo de Desarrollo Regional del Norte Potosí, 2005).

El CODEREN-P fue definido como un espacio institucional de encuentro y relación colaborativas entre gobernantes y gobernados para la planificación estratégica y la programación operativa del desarrollo regional bajo los principios de la concertación la corresponsabilidad y la solidaridad

Es una forma de institucionalidad que corresponde a la región que fue formulada en el marco de la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, formulada por el primer gobierno de Evo Morales.

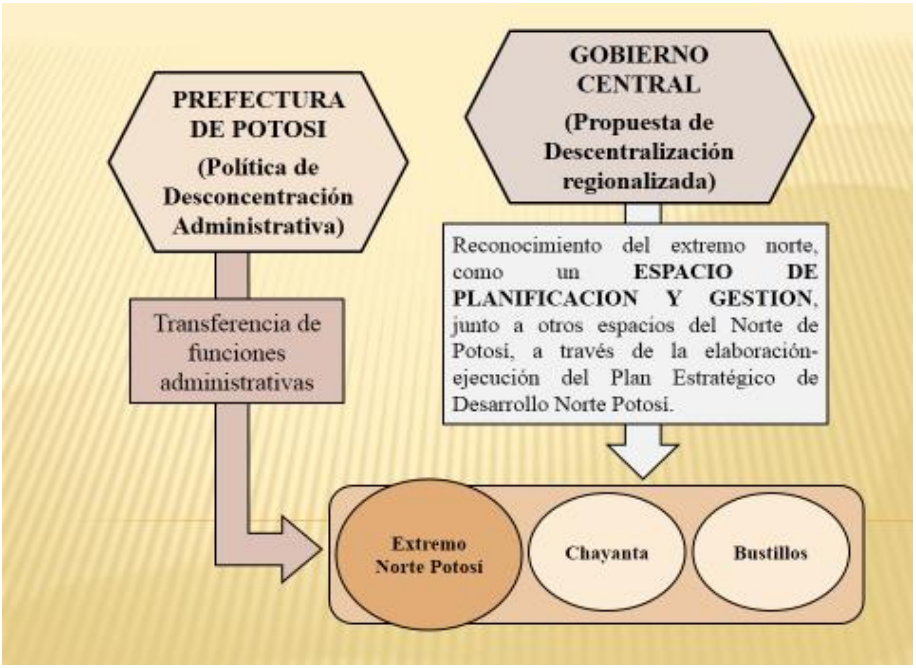
CODEREN-P además constituirse en el Ente de Desarrollo de El Caine, en el marco de la ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo Norte Potosí, podría articularse al proceso de descentralización regionalizada del gobierno central y a la política de desconcentración administrativa de la Prefectura del departamento de Potosí.

La descentralización regionalizada, propuesta por el gobierno central, apunta a la transformación de las regiones, como el extremo norte de Potosí, en espacios de planificación y gestión del desarrollo regional.

La desconcentración administrativa de la Prefectura de Potosí, apunta a la transferencia de competencias desde la Prefectura hacia las regiones. En la siguiente figura se representa la situación del extremo norte en el marco de la aplicación de esas políticas nacional y prefectural.

Como se observa en la siguiente figura, la Propuesta de Descentralización Regionalizada del Gobierno central reconoce a las regiones, al extremo norte y a otras, la calidad de espacio de Planificación y Gestión del desarrollo. Uno de los primeros avances de este proceso es la elaboración y pronta ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo del Norte Potosí (PED-NP).

Gráfico Nº 13. El extremo norte en el marco de la descentralización regionalizada y la desconcentración administrativa



Fuente: Propuesta de Desarrollo Regional del Norte Potosí

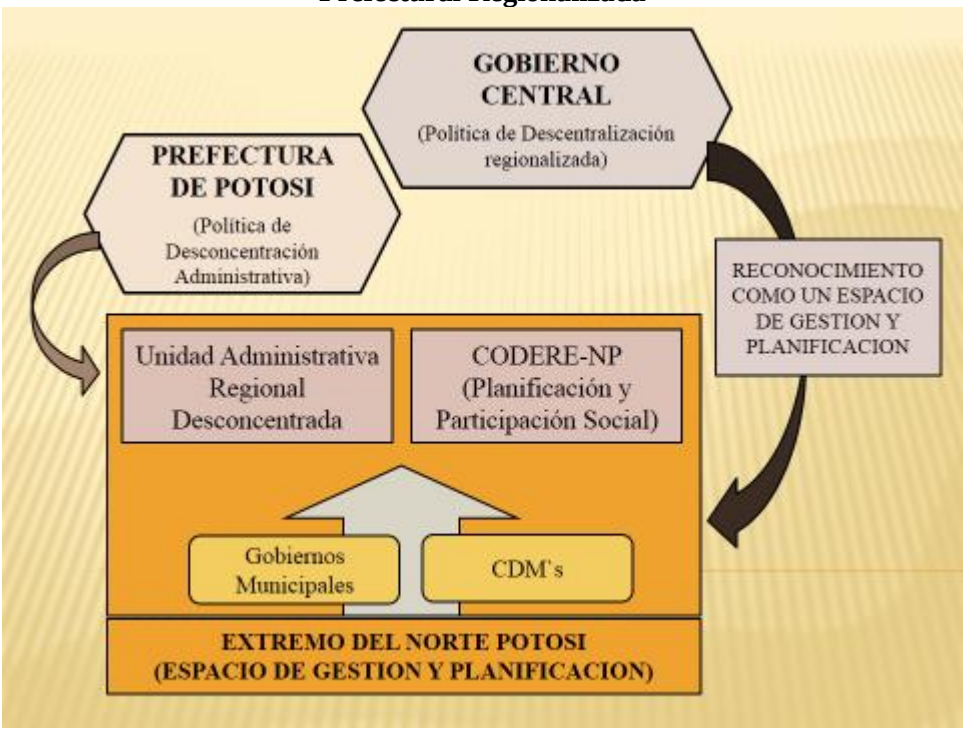
Por eso, si el extremo norte de Potosí decide quedarse como esta y ha sido siempre, es decir, no convertirse ni en Autonomía y Gobierno Regionales ni en Autonomía Indígena Originaria Campesina, puede consolidarse y proyectarse como un espacio de planificación y gestión del desarrollo regional y un espacio de desconcentración regionalizada de las competencias de la Prefectura de Potosí.

La política institucional de la Prefectura de Potosí, por su lado, establece la transferencia de algunas competencias centralizadas en la ciudad de Potosí hacia al extremo norte, pero esta política no ha tenido avances visibles hasta la fecha, sin embargo, ello no quiere decir que la misma haya sido descartada, sigue siendo una posibilidad que se puede aprovechar.

La propuesta de Descentralización Regionalizada del Gobierno Nacional y las Políticas de Desconcentración de la Prefectura de Potosí, permiten señalar que el CODEREN-P encuentra en lo inmediato o en la Alternativa 1, condiciones favorables para empezar a funcionar y para proyectarse hacia cualquiera de las alternativas que se configuran en el futuro.

En este escenario, el CODEREN-P tendría un carácter experimental o de preparación para alcanzar un nivel superior, ya sea la Autonomía Regional o las Autonomías Indígenas. En esta fase, el CODEREN-P funcionaria como el Ente Regional de Desarrollo del extremo norte en el marco de la ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo del Norte de Potosí. También podría funcionar junto a la Unidad Administrativa desconcentrada regional de la Prefectura, si es que la Prefectura del departamento de Potosí aplica sus planes correspondientes, y si la Política Nacional de Descentralización Regionalizada del Gobierno central, decide reconocer al extremo norte Potosí como un espacio de gestión y planificación del desarrollo regional.

Gráfico Nº 14. La Descentralización Regionalizada y la Desconcentración Administrativa Prefectural Regionalizada

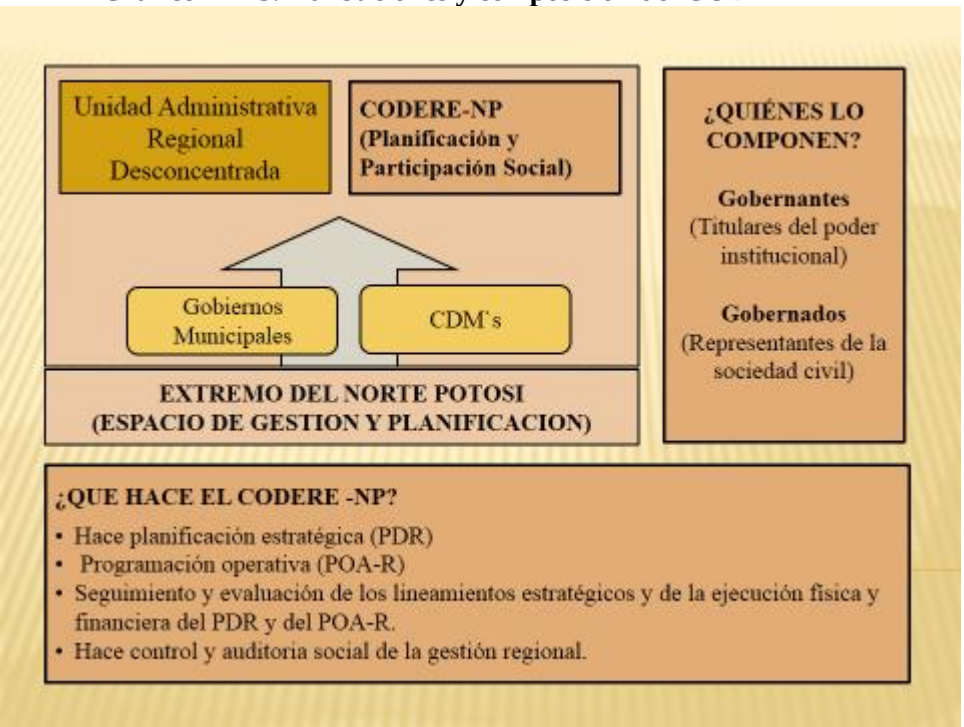


Fuente: Propuesta de Desarrollo Regional del Norte Potosí

En el marco de esta alternativa, desde la parte de los gobernantes, el Gobierno Prefectural (departamental) y el Gobierno central utilizan a las Unidades Administrativas Desconcentradas Regionalizadas para realizar sus planes de desarrollo y para recoger las demandas de estas unidades territoriales regionales.

Desde la parte de los gobernados, las Unidades Administrativas Desconcentradas regionalizadas constituyen los órganos con los que la sociedad civil y los Gobiernos Municipales se pueden encontrar, relacionar colaborativamente y trabajar concertadamente, en torno al desarrollo regional.

Gráfico Nº 15. Atribuciones y composición del CODERE-NP



Fuente: Propuesta de Desarrollo Regional del Norte Potosí

Ahora bien, no se puede negar que tanto el Gobierno Central como la Prefectura del departamento de Potosí, no han realizado avances importantes de sus planes de Descentralización Regionalizada y de Desconcentración Administrativa Regionalizada. A la fecha sólo se registra la elaboración y pronta ejecución del PED-NP del Gobierno Nacional, ya que la Prefectura parece haber congelado su política de desconcentración.

Bajo estas condiciones, al CODEREN-P sólo le queda la posibilidad de consolidarse y funcionar como el Ente Regional de El Caine, en el marco de la ejecución del PED-NP. Sin embargo, no se debe descartar la posibilidad de que tanto el Gobierno central como la Prefectura retomen sus políticas y las implementen efectivamente, ya sea en el mediano y

largo plazo, lo que consolidaría y proyectaría al CODEREN-P como el ente de desarrollo del extremo norte de Potosí.

Esta alternativa tiene los siguientes aspectos positivos:

El extremo norte de Potosí se consolida como un espacio de planificación y gestión del desarrollo regional, y un espacio de desconcentración regionalizada de las competencias de la prefectura de Potosí. Este aspecto les permite a los Municipios de la región planificar su desarrollo territorial y resolver los problemas supramunicipales que los Municipios, por si mismos e individualmente, no pueden resolver. También les permite formular y elaborar su propio Plan de Desarrollo Regional.

El extremo norte de Potosí se prepara para proyectarse ya sea hacia la Autonomía Regional u otra alternativa, adquiere capacidades, aprende la gestión regional del desarrollo, se fortalece institucionalmente.

Los aspectos negativos de esta alternativa son:

Los Municipios adquieren nuevas responsabilidades, deben ocuparse ya no sólo del desarrollo local-municipal, sino también, del desarrollo del territorio común a los 6 Municipios del extremo norte.

Podría postergarse mucho la proyección del extremo Norte Potosí, pudiendo quedar por mucho tiempo sin constituirse en una Autonomía ya sea regional o indígena.

IV. 2.3. La propuesta “Descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien”

El Gobierno presidido por Evo Morales Ayma prepara la regionalización del territorio nacional a partir de la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, que implica una regionalización del territorio nacional con la constitución de más de 40 regiones que cubre la totalidad del territorio nacional. Esta propuesta de regionalización

busca organizar regiones al interior de los Departamentos y sobre la base de la provincia o de la asociación intermunicipal que no trascienda los límites departamentales.

En este marco, en 2008 y 2009, el Viceministerio de Descentralización realizo algunas actividades como los Foros Regionales de Desarrollo, la elaboración de Planes de Desarrollo Regional, la promoción y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, el Proyecto de (PDCR III) y la formulación de la Propuesta de Regionalización del territorio nacional.

La Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien, ha sido formulada desde una visión de conjunto sobre la estructura y organización territorial del Estado boliviano, que identifica limitaciones y formula cambios que se describen a continuación.

a. En Bolivia existen una brecha entre el Estado y los ciudadanos

Esa Propuesta señala que, en Bolivia, en su organización territorial, se produce una separación entre los gobernantes y los gobernados, situación que se hace evidente en el distanciamiento existente entre los ciudadanos y las instancias de gobierno.

Según el documento que recoge esa propuesta, la serie de unidades político administrativas que ordenan y subdividen territorialmente el país, con sus correspondientes autoridades y niveles competenciales, configuran una cadena de mediaciones entre la comunidad local y el gobierno nacional, que los distancian enormemente. Cada instancia, desde el cantón, el distrito municipal, el municipio, la provincia y el departamento, supone filtros y etapas burocráticas que inviabilizan un contacto permanente y cercano entre los dos extremos de la cadena.

La Propuesta indica que la implementación de la normativa que regula la descentralización (Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización Administrativa) no ha resuelto esta mediación perversa entre estado y sociedad que ha implicado: i) un proceso paralelo y desarticulado entre la gestión pública local con la departamental y éstas con las políticas

nacionales; ii) elevados índices de ineficiencia; iii) una orientación obrista y poco productiva de los planes de desarrollo; iv) poca transparencia, corrupción y débil control social y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; y v) persistencia del enfoque monocultural en las políticas públicas.

Estos son los aspectos que se deben superar en base a una política de estado en materia de descentralización que haga posible la efectiva articulación entre las políticas nacionales de desarrollo, la inversión pública departamental y municipal con equidad y complementariedad en la transferencia de recursos y competencias, señala la Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien.

b. Las regiones como espacios de planificación y gestión del desarrollo

Según la Propuesta, las regiones se constituyen en base no sólo a la mancomunidad de municipios sino a la alianza estratégica entre éstos, la comunidad local, la administración pública departamental y su armonización con las políticas nacionales. Las regiones son espacios territoriales, con características culturales, geográficas, económicas y/o sociales similares o complementarias, con un potencial de desarrollo integral en conjunto y, de manera imprescindible y fundamental, a través de la voluntad y el acuerdo de las comunidades locales y los gobiernos municipales que la integren. Definidas con mayor o menor precisión, en realidad ya existen casi en todos los departamentos las regiones, identificadas en la práctica diaria tanto institucional como de la propia población.

La Propuesta sostiene que las funciones de la región, que no supone la creación de una unidad político administrativa más, sino la constitución de un Consejo de Desarrollo Regional en cada una, como expresión de la mancomunidad de los municipios que la conforman con la prefectura, el gobierno central y la comunidad, pueden establecerse sintéticamente de la siguiente manera:

a) Como un espacio de concertación de la inversión concurrente entre municipios y prefecturas, pero además del gobierno nacional.

b) Territorio en el cual las prefecturas desconcentren su actividad y sean la base para la planificación y puesta en práctica de los procesos de desarrollo departamental.
c) Por lo tanto, el lugar en el que se articulan el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Departamentales y los Planes Municipales de Desarrollo.
d) El lugar donde se establezca el diálogo y la interacción en lo concreto de los tres niveles del Estado (municipio, prefectura y gobierno nacional), con la comunidad local, a través de las organizaciones sociales, los pueblos indígenas y comunidades originarias así como los actores privados de la región.

La Propuesta de Descentralización Regionalizada e Intercultural para Vivir Bien señala que la formación de regiones como núcleo del desarrollo y espacio de articulación sub-nacional, pasa por reglamentar su existencia y funcionamiento en las normas legales (Ley de Descentralización y Desarrollo Regional); establecer en la normativa específica (planificación, transferencias sub-nacionales) y sectorial (educación, salud, medio ambiente, etc.) los incentivos para su consolidación y el aprovechamiento de sus capacidades; apoyar en el terreno su efectiva conformación; y, orientar en las políticas y acciones del gobierno los mayores esfuerzos para darles vigencia y funcionamiento efectivo como instrumento para el desarrollo económico y social.

La Propuesta sostiene que tanto en las actuales condiciones, como en una posible definición de autonomías departamentales, el establecimiento de escenarios de encuentro entre los gobiernos municipales, las administraciones departamentales (prefecturas) y el gobierno nacional es la mejor vía para coordinar, concertar y planificar el desarrollo económico y social con la participación de la comunidad.

Según esta instancia de gobierno, las regiones deben situarse al interior de cada departamento, en una escala intermedia entre municipio y departamento, configurando regiones. Las regiones se constituyen en base a la mancomunidad de municipios y en alianza estratégica entre éstos, la comunidad local, la administración pública departamental y su armonización con las políticas nacionales.

De acuerdo a la Propuesta, la región no supone necesariamente la creación de una unidad político-administrativa más, sino la constitución de un Consejo Regional Económico y Social (CRES) en cada una, como expresión de la mancomunidad de los municipios con la prefectura, el gobierno central y la comunidad. El CRES tendrá tres niveles:

a) Nivel de Coordinación, constituido por un Directorio conformado por las autoridades públicas de la región: Subprefectos, Alcaldes municipales y los futuros Asambleístas departamentales (hoy Consejeros Departamentales) correspondientes a la región. En la medida en que una organización indígena-originario-campesina de la región se constituya en entidad territorial o reciba competencias públicas, pasará a ser parte del Directorio del CRES a través de su autoridad natural.

b) Nivel de Participación Social, establecido en un Encuentro Regional Concurrente (Foro Regional), en el que, además del Directorio del CRES, participen las Directivas de los Concejos Municipales, representantes de los Comités de Vigilancia de cada municipio, de su(s) mancomunidades, de los pueblos indígena-originario-campesinos, de organizaciones cívicas, sociales, de empresarios, productores, ONGs y otras con presencia en la región. Estas últimas deberán contar con personería jurídica y ser previamente inscritas y acreditadas por el propio CRES. El Encuentro Regional Concurrente tiene como función aprobar los Planes de Desarrollo Regionales PDR y recibir periódicamente los informes de su ejecución.

c) Nivel Ejecutivo, a cargo de una autoridad ya sea electa o designada por el Directorio del CRES (Consejo de Desarrollo Regional de Norte de Potosí, 2005).

Con relación a la región, la Propuesta establece que la serie de unidades político-administrativas que ordenan y subdividen territorialmente el país, con sus correspondientes autoridades y niveles competenciales, configuran una cadena de mediaciones entre la comunidad local y el gobierno nacional, que los distancian enormemente. Cada instancia, desde el cantón, el distrito municipal, el municipio, la provincia y el departamento, supone

filtros y etapas burocráticas que inviabilizan un contacto permanente y cercano entre los dos extremos de la cadena.

IV. 2.4. La primera Autonomía Regional: "La Región del Gran Chaco Tarijeño"

Complementariamente a los anteriores casos referidos a propuestas de regionalización socializados durante el proceso constituyente, el caso de la autonomía de Gran Chaco, adquiere particular relevancia porque se constituye más allá de una propuesta, en la primera autonomía regional fáctica consolidada en el país.

El siguiente cuadro da cuenta del proceso que siguió la consolidación de la Autonomía Regional del Gran Chaco Tarijeño.

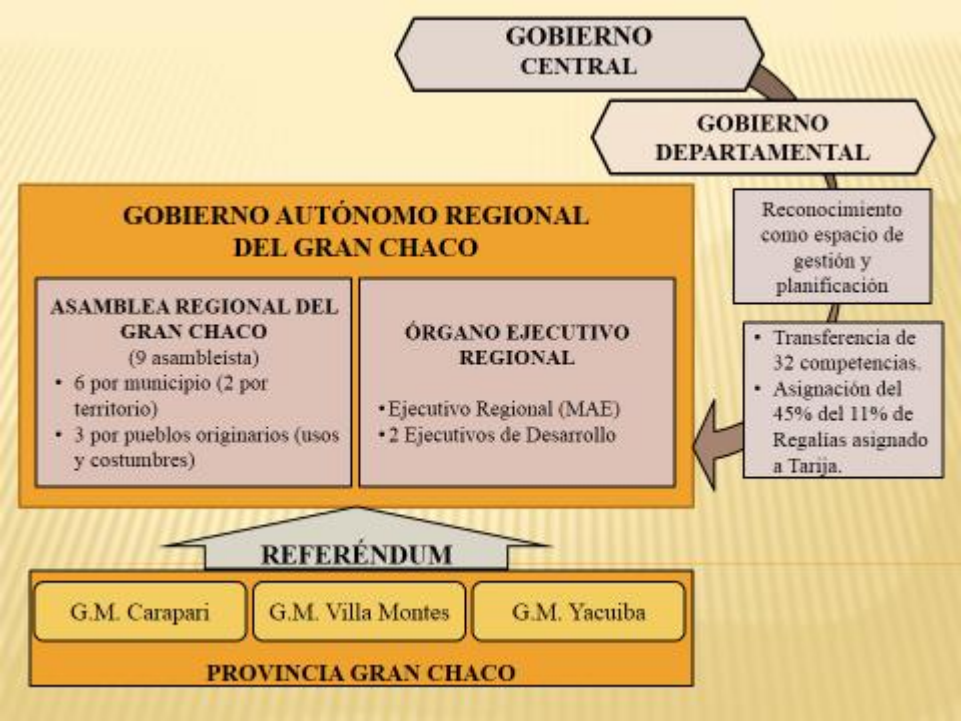
Cuadro Nº 7 - Hitos en la consolidación de la Autonomía Regional del Gran Chaco

FECHA	INSTRUMENTO /HECHO	DETALLE
18 de Abril de 2017	Ley Nª 927	Transitoria para la Conformación y el Funcionamiento del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco
20 de Noviembre de 2016	Referéndum Autonomía Regional	Se aprueba el estatuto con el 72, 4%
5 de marzo de 2015	Declaración Constitucional Plurinacional 062/2015	Compatibilidad Constitucional del Estatuto Autonómico Regional del Gran Chaco
12 de abril de 2013	Ley Departamental Nº 079	Transferencia de Competencias a la Autonomía Regional del Chaco Tarijeño
16 de abril de 2012	Ley Departamental Nº 002	Asignación del 45 % de los recursos a la Región del Gran Chaco Tarijeño
27 de mayo de 2010	Ley Nº 017 - ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas	(Título Único.- Transición de las Prefecturas a Gobiernos Autónomos Departamentales, funcionamiento de las Asambleas Departamentales, de la autonomía regional del Chaco Tarijeño, de la administración municipal y la autonomía indígena originario campesina)
4 de abril de 2010	Elección de Asamblea Regional	Mandato expreso para elaborar los Estatuto Autonómicos Regionales
6 de diciembre de 2009	Referéndum de Autonomía Regional	Con 80,45 % se asume la autonomía regional. Quedan de lado otros modelos anteriores (décimo departamento)
29 de abril de 2005	Ley Nº 3038	Asigna a los 3 municipios de la Provincia Gran Chaco el 45% del 11% de regalías correspondientes al departamento de Tarija.

Fuente: Elaboración propia

El modelo asumido en el marco del Estatuto Autonómico Regional, aprobado y de momento canalizado para su aplicación mediante la ley Nº 927 del 18 de abril de 2017 (Ley Transitoria para la Conformación y el Funcionamiento del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco), queda reflejado en el siguiente gráfico.

Gráfico Nº 16 - Estructura y Organización Funcional del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco



Fuente: Elaboración propia en base al Estatuto Autonómico de la Región del Gran Chaco.

Un aspecto especifico y particular de la Región del Gran Chaco, que diferencia a otras propuestas de reivindicación regional generadas en otros ámbitos del territorio nacional, y acaso la que puede generar una primera explicación de su éxito, sin duda es la base económica establecida a partir de los recursos hidrocarburíferos dentro el territorio de la región.

Adicionalmente cabe apuntar que esta autonomía regional, se constituye y consolida en un contexto de una reivindicación descentralizadora previa que a incluso planteaba la posibilidad de constituirse en un décimo departamento, a partir de la relevancia del pueblo guaraní establecido en este territorio.

IV. 3. Las experiencias en otros países

Asumiendo que no existen modelos y rutas únicas para la regionalización y la misma se desarrolla en merito a las especificidades de caso, a continuación pasaremos a describir los modelos de Chile y España, considerando la siguiente cita.

"Existen dos modelos polares de regionalización en el mundo. Uno de ellos, muy bien representado por España, se configura a partir de una regionalidad que precede y crea la institucionalidad, es decir, situaciones en las cuales un regionalismo histórico pre existente al Estado, genera, a la larga, exigencias que obligan al Estado a reconocer ese regionalismo pre existente y a otorgarle una institucionalidad: la Constitución Autonómica y las 17 autonomías; otro, muy bien representado por Chile, se configura a partir de una institucionalidad que precede y crea la regionalidad, esto es, situaciones en las que el Estado, por sí y ante sí, sea por decreto del Ejecutivo, sea por Ley del Parlamento, establece una institucionalidad regional (una regionalización) que crea artificialmente las regiones". (Bosier, 2005)

IV.3.1. La regionalización en Chile

Desde 1974 Chile estaba dividido en 13 regiones y el 15 de marzo de 2007 se crean dos regiones que vienen a modificar la realidad político-administrativa de Chile.

Los antecedentes de la actual regionalización tienen su origen en estudios realizados para intentar frenar el centralismo nacional e impulsar el desarrollo del país. Estos fueron efectuados por algunos organismos del Estado, como la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción y del Comercio) y ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional).

La actual regionalización en Chile, es fruto del estudio que la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) realizó en 1974.

El proceso de integración nacional se lograría a través de una nueva división política del país, para alcanzar esta meta se consideró como fundamentos de la regionalización:

- Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional.
- Una participación real de la población en la definición de su propio destino, integrándose al proceso de desarrollo de la región.
- Una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo nacional.
- Un equilibrio fronterizo definido, que hiciera posible una mayor utilización de los territorios y sus recursos, además de una distribución racional de la población nacional.
- La descentralización económica del país, evitando la concentración de las actividades solo en algunas zonas.

De acuerdo a lo planeado la nueva división político-administrativa del territorio nacional permitiría lograr los siguientes objetivos:

- La organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales bien precisas.
- La jerarquización de las unidades territoriales, de acuerdo con la realidad nacional.
- La dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial, que tengan poder de decisión y que actúen coordinadamente entre sí.

La Región, se define como un espacio geográfico que posee características propias.

- Es una unidad territorial homogénea, con aspectos físicos, humanos y económicos relativamente semejantes.
- Es el espacio geográfico y político esencial a partir del cual se administra al país.

Las unidades territoriales que se estructuran como región deben reunir los siguientes requisitos:

- Cada unidad territorial debe contar con una dotación de recursos propios, que avalen una perspectiva de desarrollo económico de amplia base.

- Debe poseer una estructura urbano-rural que garantice un nivel de servicio básico a la población.
- Debe contar con un lugar central que actúe como centro o núcleo de las actividades económicas y sirva de orientador de la dinámica de crecimiento.
- La base poblacional debe ser lo suficientemente grande para impulsar el desarrollo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo.
- El tamaño de las regiones debe ser tal, que facilite una administración territorial adecuada y un buen manejo de los recursos naturales existentes.

El Sistema de Gobierno y Administración Regional, se estructura de la siguiente forma:

El gobierno interior de la región corresponde al Intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República. La administración de la región corresponde al Gobierno Regional, compuesto por el Intendente como órgano ejecutivo y el Consejo Regional, como órgano resolutivo, nominativo y fiscalizador.

Las funciones de administración son apoyadas por las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), órganos desconcentrados de los Ministerios, subordinados a nivel regional al Intendente, destacando entre ellas la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación.

IV.3.1. La regionalización en España

La estructura de España en comunidades autónomas se recoge en la Constitución Española de 1978. El artículo 2 «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran la Nación española. El texto de la Constitución establece genéricamente las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas y las que corresponden en exclusiva al Estado.

El establecimiento de 17 comunidades autónomas daba respuesta a un problema que había surgido repetidamente en la historia de España como resultado de las diferentes identidades sobre las que se ha construido la unidad de España.

En 1981, se acuerdan los Primeros Pactos Autonómicos, que prevén un mapa de 17 autonomías, con las mismas instituciones pero con distintas competencias.

En 1995, se actualizó con los Segundos Pactos Autonómicos, creándose las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Esto dará por cerrado el mapa de las autonomías a nuevas remodelaciones o ampliaciones.

El artículo 152.1 de la Constitución establece la organización institucional básica de aquellas comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la denominada "vía rápida" (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Posteriormente la misma institucional básica ha sido asumida mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, por todas las comunidades autónomas.

Los órganos básicos comunes a todas las comunidades autónomas son una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas; y un Presidente de la comunidad autónoma, elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros, que ostenta la más alta representación de la Comunidad.

La asamblea es el parlamento autonómico unicameral, que en las distintas comunidades se denomina de diferentes formas (Parlamento, Cortes, Asamblea, Junta General).

El sistema de elección de los miembros es por sufragio universal y las elecciones se celebran cada cuatro años.

Las comunidades autónomas gozan de potestad legislativa, la cual reside en su asamblea. Además de otras funciones: presupuestarias, control del ejecutivo autonómico, elección del gobierno, del Presidente del ejecutivo, participación en las reformas de la Constitución, control de la constitucionalidad de Leyes y disposiciones con fuerza de Ley, participación en la composición del Senado.

La Constitución española, enumera los poderes y competencias potenciales de las comunidades autónomas, también las áreas que el gobierno central mantiene como competencias exclusivas o compartidas.

Generalmente, las comunidades autónomas tienen las competencias sobre la educación, el sistema de salud, cultura y lengua, patrimonio, asistencia social, ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente, transporte público, agricultura, etc. Las competencias transferidas dependen de los estatutos de autonomía y pueden variar considerablemente; por ejemplo, el País Vasco y Navarra disponen de un poder y autonomía fiscal más extensivos, mientras que los servicios básicos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla son generalmente provistos por el gobierno central, debido a su localización y circunstancias.

CAPITULO V: LA REGIONALIZACIÓN INCONCLUSA - (CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN)

V. 1. Conclusiones

En Bolivia en el proceso de descentralización con autonomías se ha generado una cuestión que no ha sido objeto de suficiente atención y estudio. Se trata de la regionalización como categoría de planificación del desarrollo. La región ha adquirido alguna notoriedad en los estudios sobre la descentralización como entidad o cualidad gubernativa, con la figura de la autonomía regional. El régimen constitucional y legal trasciende esta categoría como se ha demostrado en la investigación. La novedad es la definición de la región como espacio de planificación y gestión pública con la consagración formal de la región intradepartamental, es decir, al interior de las autonomías departamentales, la región metropolitana y las macro regiones, categorías que definen un proceso de regionalización. La investigación ha puesto en evidencia el carácter inconcluso de este proceso.

1. El estado actual del proceso de regionalización está paralizado, se trata de un proceso inconcluso e incongruente.

La regionalización del territorio del Estado Plurinacional descentralizado y con autonomías tiene un inicio que se remonta al desarrollo del proceso constituyente y encuentra un momento de relevancia con el establecimiento de un marco normativo que destaca la importancia de las regiones y define sus múltiples dimensiones.

A más de un lustro de vigencia de la Constitución Política de 2009 y de la ley 031 de Autonomías y Descentralización, la regionalización bajo sus distintas formas, es decir, como espacio de planificación y gestión pública departamental, y como cualidad gubernativa, no ha avanzado y está interrumpido. Como se ha constatado en la descripción de los Estatutos Autonómicos departamentales, son pocas las normas básicas institucionales que han definido regiones al interior del departamento, la mayor parte de estas normas han omitido la definición de regiones, dejándolas en la incertidumbre. De este modo la gestión pública

departamental sigue lineamientos de un centralismo departamental que ignora la realidad de las regiones que fueron destacadas desde el Estado en el primer gobierno de Evo Morales.

Esta situación es paradójica ya que las entidades territoriales que debieran destacar y promover las regiones, no como autonomías regionales ya que ello puede disminuir el poder departamental, sino como espacios de planificación y gestión departamental, no aprovechan las potencialidades de las mismas y optan por un centralismo que puede afectar negativamente la concurrencia de esfuerzos territoriales. Situación que contrasta con la actitud del gobierno central que intento promover la regionalización con la identificación de 40 regiones, como se ha destacado en el capítulo I de esta investigación.

Resulta evidente que la actitud de algunas autonomías departamentales es de deliberado desdén ante las regiones o generada por el desconocimiento de la norma. Los Estatutos contienen todos los elementos o contenidos mínimos y contenidos potestativos, incluso aquellos que pudieran resultar inútiles como los símbolos, la declaración de derechos (que ya están en el marco constitucional), los idiomas, etc., pero obvian u omiten a las regiones o las derivan para una ley especial departamental, lo cual también es una forma de postergar la regionalización.

En sujeción estricta de la norma, todos los Estatutos Autonómicos debieran haber definido a las regiones como espacios de planificación y de gestión pública, de tal modo que no sólo se cumpla la ley y se plasme en realidad las prescripciones normativas, sino, también, se disponga de un sistema de planificación que descanse sobre la integración territorial. En este sentido, se puede señalar que los departamentos que no han definido regiones están lejos de estar desarrollando una planificación integrada territorialmente.

La paralización de la regionalización de los departamentos y de la planificación, así como de la gestión pública departamental, marca la incongruencia entre las autonomías departamentales y el diseño establecido por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Mientras que esta norma define una regionalización, el escenario departamental real no está regionalizado, este no se acomoda en aquella. Existen

departamentos centralizados en tanto que la norma tiene la expectativa de departamentos descentralizados regionalmente.

La actual situación de las regiones interdepartamentales es de incertidumbre socio-política, y de encapsulamiento por el poder departamental, el cual, del mismo modo que el gobierno central pretende contener a los departamentos autonómicos, busca contenerlos o sujetarlos en una lógica departamentalista centralizada, en la mayor parte de los casos, y de promoción en otros pocos casos, como se demuestra en el análisis realizado en el capítulo III, lo que significa un reconocimiento de las potencialidades regionales en el desarrollo departamental.

2. La ausencia de una conciencia y tradición teórica sobre la regionalización

En Bolivia no existe una conciencia y una tradición teórica sobre la región y la regionalización, es decir, la idea de región no está incorporada en los habitantes ni en la geografía económica y política, razón por la cual la idea de región es i) como espacio de gestión y planificación, una idea muy abstracta y poco sistematizada como espacio de planificación y gestión pública departamental e interdepartamental, las disciplinas que tienen que ver con esta cuestión no la han abordado, de tal modo que región es en muchos casos una delimitación casual y arbitraria, es decir, carece de una adecuada fundamentación, y ii) como una cualidad gubernativa, una idea ajena a los habitantes, es decir, no hay conciencia regional, un regionalismo intradepartamental. La región se ha reducido al departamento, y se ha agotado en ese nivel.

3. La regionalización no es promovida por el nivel central del Estado

La paralización de la regionalización y el estado inconcluso de este proceso ha sido generada no sólo por el centralismo departamentalista, sino también, por el centralismo del nivel central del Estado. En efecto, aunque este nivel ha desarrollado algunas iniciativas como la creación de una entidad encargada de la gestión de las macro regiones y ha impulsado el estudio de las potencialidades regionales, a la fecha no ha incorporado a las regiones en el proyecto político general denominado “proceso de cambio”.

Es evidente la falta de claridad en la política regional del nivel central, primero, con la creación de una agencia que se ocupa de la administración de las macro regiones junto a la cuestión de las fronteras, y segundo, cerrando el Ministerios de Autonomías y descentralización. La agencia ocupada de las macro regiones y fronteras no tiene importancia en la estructura gubernamental y mucho menos en la narrativa del poder central y sus políticas, en rigor, esta institución está más ocupada de las fronteras incluso en ello su papel es irrelevante.

El cierre o mejor la reducción del Ministerio de Autonomías y descentralización, es una forma de restar importancia a todos los componentes del proceso de organización territorial del Estado, como la regionalización. Si en el primer gobierno, la regionalización adquirió el estatus de una propuesta política, ahora no tiene ese nivel y ya no figura entre las políticas del poder central en la forma como fue concebida en aquella ocasión.

La identificación de las potencialidades económico-productivas regionales por departamento que han impulsado el poder central, bajo la ausencia de una política de regionalización departamental y la creación de macroregiones estratégicas, no deja de ser una carpeta de ofertas que puede acabar en una gaveta de alguna repartición gubernamental.

Llama la atención que la Propuesta de descentralización regionalizada e intercultural, propuesta en el primer gobierno de Evo Morales, no sea rescatada ni siquiera por las autonomías departamentales que son afines políticamente al gobierno. Esa propuesta es congruente con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

4. La vigencia de las regiones como elementos de la integración territorial del desarrollo y de la democracia

Pese a la indiferencia de las autonomías departamentales y del nivel central del Estado, las regiones continúan siendo una realidad y un elemento para la integración territorial del desarrollo y de la democracia. En primer lugar, porque la importancia que le concedió la Propuesta de descentralización regionalizada del primer gobierno de Evo Morales no se basó

en la especulación sino en una aproximación a la realidad territorial de Bolivia caracterizada por la existencia de regiones intradepartamentales. Como se observa en el mapa incluido en el capítulo I de esta investigación, cada departamento posee regiones que son el resultado de múltiples factores como la economía, el comercio, las vocaciones productivas, la cultura y la identidad.

El estudio sobre las potencialidades productivas de las regiones realizado por el gobierno central está ratificando la importancia de las regiones para la integración territorial del desarrollo y de la democracia. En consecuencia, ni la indiferencia de los departamentos ni del poder central pueden ser criterios para descartar a las regiones en el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia.

V. 2. Propuesta

Ante la situación descrita por las conclusiones de la presente investigación, se propone:

Creación de regiones sobre referencias objetivas

Considerando la normativa vigente, Bolivia está encaminada en un proceso de regionalización de su territorio nacional, dinámica que puede ser interpretada como complemento del proceso de Municipalización del territorio que se inició en 1994 con la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular. Se busca la constitución de más regiones que cubran la totalidad del territorio nacional. Esta propuesta de regionalización busca organizar regiones al interior de los Departamentos y sobre la base de la provincia o de la asociación intermunicipal que no trascienda los límites departamentales.

En el actual marco normativo se prevé que la regionalización del territorio nacional corresponderá a un modelo caracterizado por la coexistencia de 2 tipos de regiones:

Regiones con Autonomía y Gobierno Regionales, es decir, regiones constituidas sobre la base de la autodeterminación de los ciudadanos de una provincia o de varios municipios asociados

o de su voluntad expresada en referéndum. Este tipo de regiones tendrá una Asamblea y un Ejecutivo regionales, competencias y atribuciones propias. Además de ser una unidad política y gubernativa, será también un espacio de planificación y gestión del desarrollo.

Regiones sin Autonomía y Gobierno Regionales. Se trata del caso de regiones constituidas sobre la base de acuerdos entre Municipios asociados y el Gobierno central, con el propósito de conformar la región como un espacio de planificación y gestión del desarrollo (implementación del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo Departamental, promover inversiones concurrentes, etc.). Se espera que este tipo de región será fortalecida política, institucional y técnicamente por la desconcentración administrativa regionalizada de las Gobernaciones.

Para sostener la idea de la regionalización se deben considerar de seis áreas temáticas: i) Desarrollo Humano; ii) Zonificación Agroecológica; iii) Vocación Productiva iv) Identidad Cultural; v) Asociatividad Municipal; y vi) Medio Ambiente. Es posible agrupar y asociar Municipios y otras unidades territoriales en función de esas variables y así formar regiones.

Estas iniciativas establecerán condiciones favorables para la constitución de Autonomías y Gobiernos Regionales, por un lado, y la formación de regiones sin gobierno ni autonomía. En todo caso, son actividades de un proceso que parece irreversible, la regionalización del territorio nacional. La organización y funcionamiento de instancias para la gestión del desarrollo regional se inscriben en este proceso nacional.

Creación de estas instancias técnico-políticas, como espacios de encuentro y relación colaborativas entre gobernantes y gobernados para la planificación estratégica y la programación operativa del desarrollo regional bajo los principios de la concertación la corresponsabilidad y la solidaridad.

Estas propuestas pueden ser incorporadas en los procesos de elaboración participativa de los Estatutos de Autonomía departamental en aquellos casos que aun sea posible y mediante la iniciativa legislativa ciudadana en los demás casos.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco. (Octubre, 2004). El Enfoque del Desarrollo Económico, Buenos Aires – Argentina: OIT. Recuperado de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Alburquerque_Guion.pdf

Ameller Terrazas, Vladimir. (2009). El rol de la Autonomía Regional y Municipal en la Configuración del Nuevo Estado, en Ameller et. al., Reflexiones a la Nueva Constitución Política. La Paz - Bolivia: Conrad Adenauer Stiftung.

Bassols Batalla, Ángel. (1979). México formación de regiones económicas. México: UNAM.

Blanes, José. (Mayo, 2006). Bolivia: Las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo regional. Revista EURE, Vol. XXXII, N° 95. Santiago de Chile.

Boisier, Sergio. (Marzo, 2005). La Regionalización en Chile: ¿Quo vadis? Recuperado de sboisier@vtr.net

Boisier, Sergio. (Septiembre, 2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, en Revista EURE (Vol. XXX, Nº 90), Santiago de Chile.

Borja, Jordi, et. al. (1987). Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO.

Consejo de Desarrollo Regional del Norte Potosí. (Junio, 2005). Consejo de Desarrollo Regional del Norte Potosí, Presentación. Potosí – Bolivia: Consejo de Desarrollo Regional del Norte Potosí.

Euroamericano. (s/f). Descentralización Europa y América Latina. Recuperado de *www.oei.es/historico/euroamericano/DESCENTRALIZACION.pdf*

Faguet, Jean-Paul. (2016). Descentralización y democracia popular: gobernabilidad desde abajo en Bolivia. La Paz – Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2001). D.S. Nº 26142 de Mancomunidades. La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado. La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2010). Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2011). Ley Nº 100 de Desarrollo Fronterizo y Seguridad. La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2012). D.S. Nº 538 Creación de ADEMAF. La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2016). Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). La Paz – Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.

Jaramillo Cardona, Martha Cecilia. (sept-dic, 2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas. Región y sociedad, vol. 22, Nº 49. Sonora – México.

La Razón. (Septiembre, 2009). Separata Propuesta de Descentralización Regionalizada e intercultural para Vivir Bien.

Mancomunidad de Municipios del Norte Paceño Tropical. (Agosto, 2006). Propuesta a la Constituyente: Autonomía Departamental con Base en las Microregiones, Presentación. La Paz – Bolivia.

Mayorga, René Antonio (Comp.). (1987). Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y la concertación social en Bolivia. La Paz - Bolivia: CERES/FLACSO.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. (2013). Atlas de Potencialidades Productivas de Bolivia. La Paz – Bolivia: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Órgano Electoral Plurinacional. (s/f). Estatutos Autonómicos Departamentales. Recuperado de https://www1.oep.org.bo/

Periódico Hoy. (Septiembre, 1985). Suplemento Análisis: Nueva Política Económica y reordenamiento de la sociedad.

Roca, José Luis. (1979). Fisonomía del Regionalismo Boliviano. Cochabamba - Bolivia: Los Amigos del Libro.

Rodríguez Mir, Javier. (2008). Los movimientos indígenas en América Latina. Resistencias y alteridades en un mundo globalizado, en Gaceta de Antropología, 2008, Nº 24 (2), articulo 37. Recuperado de http://hdl.handle.net/10481/6928

Suazo, Moira (editora). (2017). La reconfiguración del Estado en Bolivia. La Paz – Bolivia: Fundación Friedrich Ebert.

Tribunal Constitucional Plurinacional. (12 de marzo de 2013) Declaración Constitucional Núm. 0001/2013. Sucre – Bolivia: Tribunal Constitucional Plurinacional

Velasco Olivarez, Marco. (2010). La Planificación Regional en la Planificación del Desarrollo, La Paz – Bolivia: Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP)

Viceministerio de Descentralización. (2008). Descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien, Presentación. La Paz – Bolivia: Viceministerio de Descentralización.